2021 METAS EDUCATIVAS

MIRADAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN IBEROAMÉRICA

2011

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Organizaçao dos Estados Ibero-americanos
Para a Educaçao, a Ciência e a Cultura

OEI

Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

METAS EDUCATIVAS 2021

2011

MIRADAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN IBEROAMÉRICA

METAS EDUCATIVAS 2021

2011

MIRADAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN IBEROAMÉRICA

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Organização dos Estados Ibero-americanos
Para a Educação, a Ciência e a Cultura

OEI

Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

Este libro está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas. Por tanto, se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

© Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Bravo Murillo, 38
28015 Madrid, España
www.oei.es
oei@oei.es

Diseño y maquetación: Leire Mayendía
Impresión:

Impreso en septiembre de 2011
ISBN:
Depósito Legal:

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 7

SIGLAS 10

PARTE I. EL PROYECTO METAS EDUCATIVAS 2021 13

1. Las Metas Educativas 2021 y su proceso de seguimiento 13
2. Los contextos de la educación 31

PARTE II. LA SITUACIÓN DE PARTIDA EN 2011 51

3. Una primera mirada a través de los indicadores 51
4. Meta general 1: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora 59
5. Meta general 2: Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación 69
6. Meta general 3: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo 103
7. Meta general 4: Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior 117
8. Meta general 5: Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar 137
9. Meta general 6: Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP) 189
10. Meta general 7: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida 205
11. Meta general 8: Fortalecer la profesión docente 219
12. Meta general 9: Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica 243

PARTE III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS METAS 2021 257

13. El financiamiento de la educación en Iberoamérica 257
14. La cooperación educativa en Iberoamérica 267

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 321

PRESENTACIÓN

Álvaro Marchesi Ullastres, secretario general de la OEI

El proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» es una de las iniciativas de mayor envergadura y significación que ha puesto en marcha en los últimos años la comunidad iberoamericana de naciones. El logro de sus objetivos contribuirá de forma decisiva al desarrollo de los pueblos y al bienestar de los ciudadanos.

Su finalidad última es enormemente ambiciosa: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trata, en definitiva, de abordar con decisión algunos retos aún no resueltos, como el analfabetismo, el abandono escolar temprano, el trabajo infantil, el bajo rendimiento de los alumnos y la escasa calidad de la oferta educativa pública. Y se pretende hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico. Su aprobación por la XX Conferencia de Ministros de Educación y, después, por la XX Cumbre Iberoamericana se basa en la convicción de que es necesario caminar deprisa y con valentía para estar en los primeros vagones del tren de la historia del siglo XXI. La fecha de 2021 como referencia para cumplir dicha tarea no es casual, pues tiene que ver con el final del proceso de celebración de los bicentenarios de la independencia que ahora se desarrolla y que tanta significación tiene para Iberoamérica.

La puesta en marcha del proyecto implicó una actuación en varias direcciones, distintas pero convergentes. En primer lugar, se definieron un conjunto de once metas generales, desagregadas en veintiocho metas específicas y concretadas posteriormente en treinta y nueve indicadores. Para cada uno de ellos se establecieron unos determinados niveles de logro para 2015 y 2021, que constituyen el referente para poder valorar el éxito de la iniciativa. En segundo lugar, se acordaron un conjunto de programas de acción compartidos, así llamados, destinados a fomentar la cooperación iberoamericana en los campos de la educación que se consideran más relevantes y que precisan una actuación más decidida. En tercer lugar, se realizó un estudio acerca del coste que implica el cumplimiento de las metas, por medio del cual se dibujó el panorama presupuestario que los países deberían afrontar, y que sirvió de base para adoptar la decisión de establecer un fondo solidario que permitiese ayudar a los países que previsiblemente encontrarán mayores dificultades económicas para alcanzarlas.

Uno de los compromisos más importantes que asumió la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) con vistas al desarrollo del proyecto

consistió en pilotar y evaluar el proceso de seguimiento y logro de las metas. La Conferencia de Ministros y la Cumbre Iberoamericana le atribuyeron esa responsabilidad, en cooperación con los países miembros.

El encargo recibido incluía el compromiso de presentar un informe bienal de progreso, que permitiese tomar conciencia de los avances registrados y de las dificultades encontradas. Para elaborar dichos informes, se aprobó asimismo la creación del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas (IESME) en el seno de la OEI. Y como muestra palpable de la voluntad de cooperación que sustenta todo el proyecto y su seguimiento, se decidió constituir tres órganos cruciales para el funcionamiento del Instituto: su Consejo Rector, su Consejo Asesor y su Comité Ejecutivo. Los tres han comenzado a funcionar en los meses finales de 2010, sentando las bases para un trabajo eficaz y participativo.

Con la perspectiva de elaborar los mencionados informes bienales de progreso, se consideró necesario contar con un diagnóstico de la situación de partida, que dibujase la realidad en que se encuentra la educación en los países iberoamericanos en los ámbitos delimitados por las Metas 2021. Dicho de otro modo, antes de emitir el primer informe de avance parecía necesario contar con uno que sentase la línea base. Ese es el propósito del informe que ahora se presenta.

Si el proyecto Metas 2021 se lanzó a finales del año 2010, pareció conveniente que ese fuese el punto de partida. No obstante, los conocedores de las operaciones estadísticas saben bien del retraso que muchas veces llevan las publicaciones oficiales, debido en buena parte a la necesidad de extremar el rigor y la comparabilidad de los datos. Por ese motivo, aun cuando 2010 sea el año que se ha tomado como base, este informe incluye referencias anteriores en algunos indicadores, pues la voluntad de aproximarse tanto como fuese posible a la citada fecha no siempre se ha podido cumplir.

Hay que señalar que la carencia de información acerca de algunos indicadores ha obligado a diseñar modos e instrumentos novedosos para recopilarla, que se detallan posteriormente en el informe. Quizás algunos especialistas de las estadísticas internacionales puedan opinar que esa decisión implica el riesgo de contradecir el rigor que debe imperar en este campo, pero debemos manifestar con claridad que consideramos vital que el panorama se abra a esos aspectos de la tarea educativa que no han recibido hasta ahora atención por parte de las agencias estadísticas aun cuando todos los consideramos capitales. La información sobre la educación no puede reducirse a los indicadores cuantitativos disponibles, sino que debe iluminar también cualesquiera de las dimensiones que se consideren relevantes. Si este informe sirve para fomentar el debate acerca de cómo obtener información sobre esos aspectos generalmente descuidados y cuáles son los mejores medios para asegurar su rigor y comparabilidad, habremos conseguido una de las metas propuestas.

Este informe no hubiera sido posible sin el esfuerzo y la colaboración de un amplio número de personas e instituciones. Entre todos ellos, creo que es justo destacar a los componentes del Consejo Rector, designados en representación de sus respectivos ministerios y generalmente directivos de los institutos o agencias de evaluación y estadísticas de los países iberoamericanos. Sin su eficaz dedicación no hubiera sido posible obtener gran parte de la información que se presenta en este volumen. También es preciso subrayar la valiosa aportación de otros organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC-UNESCO) o el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), verdaderos socios en esta tarea, así como de los especialistas que forman parte del Consejo Asesor, que han ayudado a perfilar los indicadores y la información que aportan. Finalmente, considero necesario destacar el trabajo de coordinación y de redacción desarrollado por el equipo que constituye el IESME, imprescindible para el éxito de esta tarea.

Esta publicación lleva por título *Miradas sobre la educación en Iberoamérica*. Quiero destacar el uso del plural, porque forma parte del compromiso que hemos asumido. En efecto, hemos evitado presentar un panorama con una interpretación única. Somos plenamente conscientes de la complejidad de los sistemas educativos actuales y no quisiéramos actuar con reduccionismo. También estamos convencidos de que hace falta fomentar el debate público informado acerca de la educación si queremos extraer todas sus potencialidades. Por ese motivo, nos proponemos estimular y fomentar el debate a partir de la realidad expuesta en este informe. Los datos son los que hemos recopilado y presentado de manera organizada, pero las miradas que se pueden arrojar sobre ellos son múltiples, como también lo son los diagnósticos y las interpretaciones resultantes.

Este informe inicia el compromiso asumido de acompañar y comunicar el desarrollo del proyecto Metas Educativas 2021. Su función principal se encuentra en mostrar las luces y las sombras de esta gran apuesta conjunta para que su debate público nos ayude a enfrentarnos a los retos encontrados y a superar entre todos las dificultades existentes. De esta forma será posible continuar el avance para conseguir una educación más equitativa y de mayor calidad en sociedades progresivamente más justas, cultas y libres.

SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AID	Asociación Internacional para el Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	asistencia oficial al desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
EIC	Espacio Iberoamericano del Conocimiento
EIB	enseñanza intercultural bilingüe
EJC	equivalencia a jornada completa
EPT	educación para todos
ETP	educación técnico-profesional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
ICCS	Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (International Civic and Citizenship Education Study)
IEA	Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)
IESME	Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas
IVR	Iniciativa Vía Rápida
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte (North American Free Trade Agreement)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONGD	organización no gubernamental para el desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PEA	población económicamente activa
PIB	producto interno bruto
PIRLS	Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (Progress in International Reading Literacy Study)
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TIMSS	Estudio Internacional sobre Tendencias en Matemáticas y Ciencias (Trends in International Mathematics and Science Study)
UE	Unión Europea
UIS	Instituto de Estadística de la UNESCO
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)

PARTE

I

EL PROYECTO METAS EDUCATIVAS 2021

Capítulo 1

Las Metas Educativas 2021 y su proceso de seguimiento

La XX Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Mar del Plata (Argentina) los días 3 y 4 de diciembre de 2010, dedicó su atención, tal como rezaba el lema de la convocatoria, a la «Educación para la inclusión social». Así, en su declaración final, se subrayaba que «el desafío asumido en esta celebración del Bicentenario radica en redoblar y hacer más eficientes los esfuerzos en aras de alcanzar el ineludible objetivo de atender y concluir las tareas pendientes para lograr una educación con inclusión social intra- e intercultural en la región iberoamericana, de calidad para todos y todas, para promover una Iberoamérica más justa, con desarrollo económico, social y cultural en el marco de sociedades democráticas, solidarias y participativas que promuevan el bienestar de todos los habitantes de nuestra región».

Como puede apreciarse, los máximos representantes institucionales de los países iberoamericanos allí reunidos expresaron claramente su convicción acerca de la importancia de la educación para lograr el bienestar individual y la inclusión social. La preocupación por esta cuestión, no obstante, no se quedó circunscrita a la realización de una declaración general, por importante que esta pueda ser, sino que se dio un paso más allá y se trazaron las líneas que deben orientar la acción educativa en la próxima década en aras de alcanzar esos objetivos.

En este sentido, la Cumbre adoptó la siguiente decisión a la hora de considerar cuáles son los medios más adecuados para ayudar a conseguir el fin propuesto: «Aprobar como instrumento concertado para abordar los principales desafíos educativos de la región el Programa "Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios", atendiendo las resoluciones aprobadas en la XX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Edu-

cación, en los términos de desarrollo, concreción, costos, sistemas de evaluación y compromisos presentados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de asumir el compromiso de invertir más y mejor en educación durante los próximos diez años para darles cumplimiento de acuerdo con su formulación y previsión de costos».

En consecuencia, el programa Metas 2021 se configura como una estrategia privilegiada para conseguir el desarrollo educativo de Iberoamérica durante la próxima década. Una de sus señas de identidad es su carácter social y participativo. Por ese motivo, el proyecto incluye el compromiso de elaborar informes bienales de progreso, que serán discutidos y aprobados por los ministros y ministras de Educación y que serán presentados igualmente al Consejo Asesor del programa. Para poder valorar justamente el progreso que se vaya realizando hacia la consecución de los objetivos propuestos, se ha decidido elaborar este primer informe, que bien puede denominarse de partida, ya que analiza la situación existente en el momento en que el programa comienza su andadura.

En este primer capítulo se presenta el marco general del proyecto, con sus metas generales y específicas, así como los indicadores seleccionados para poder valorar los niveles de logro alcanzados. A continuación se describe el procedimiento establecido para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de esos objetivos.

El proyecto Metas Educativas 2021

El proyecto Metas Educativas 2021 se sustenta en el convencimiento de que la educación constituye una estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y la inclusión social en Iberoamérica. Como objetivo final se plantea el lograr a lo largo de la próxima década una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien y 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. Como se ha señalado acertadamente, se trata en última instancia de integrar dos agendas educativas en un solo programa de actuación: por una parte, recuperar el retraso educativo acumulado a lo largo del siglo XX, y, por otra, enfrentarse a los retos formativos que plantea el siglo XXI.

Puesto que ya existía un amplio acuerdo en Iberoamérica acerca de la necesidad de avanzar juntos hacia una educación más inclusiva y de mayor calidad, el primer desafío que hubo que afrontar fue la concreción de dicho objetivo general, y el diseño de estrategias adecuadas para alcanzarlo y la adopción de mecanismos que permitiesen analizar con rigor y justicia el grado de avance registrado. Este primer propósito llevó a la identificación de un conjunto de

once *metas generales*, cada una de las cuales abarca un área amplia de actuación y permite señalar una dirección de avance.

Posteriormente, los objetivos se concretaron aún más y se establecieron algunas prioridades en el seno de las diversas áreas identificadas. De esta forma, se fijaron varias *metas específicas* en el ámbito de cada una de las once metas generales, que, finalmente, quedaron desdobladas en un total de veintiocho metas específicas.

A continuación, para cada meta específica se seleccionaron uno o más *indicadores* (39 en total) que permitieran realizar su seguimiento. El establecimiento de esas metas generales y específicas hubiese resultado insuficiente si no se hubiese identificado ese conjunto de indicadores significativos para valorar el avance realizado en cada una de ellas.

Por último, el ejercicio se completó con el establecimiento de unos determinados *niveles de logro* para cada uno de los indicadores. Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones nacionales existente en Iberoamérica, algunos de esos niveles se fijaron en forma de horquilla, lo que permitía cierto grado de libertad a los países para establecer su punto de llegada en 2021 a partir de su situación de partida en 2010. De ese modo, se pretende compaginar la deseada convergencia en los objetivos educativos con la necesaria consideración de la diversidad de situaciones y de políticas en materia de educación.

En consecuencia, el conjunto formado por las once metas generales y las veintiocho metas específicas, y los 39 indicadores y sus correspondientes niveles de logro, permite identificar con un grado suficiente de concreción los objetivos educativos comunes que los países iberoamericanos pretenden alcanzar en la próxima década, así como el modo en que medirán y valorarán el progreso realizado. Esos cuatro componentes constituyen una pieza clave del proyecto Metas 2021, ya que ofrecen la posibilidad de apreciar el progreso que se logre en las direcciones señaladas.

Junto a la delimitación así efectuada de las metas y su concreción en los correspondientes indicadores, hay otros dos elementos que adquieren una destacada importancia en el proyecto, puesto que son instrumentos fundamentales para permitir el logro de los objetivos propuestos. Se trata, por una parte, de los denominados *programas de acción compartidos*, cada uno de los cuales representa una línea específica de cooperación en las grandes áreas identificadas, y, por otra, del denominado *fondo solidario*, que debe permitir apoyar a aquellos países que no serían por si solos capaces de alcanzar los objetivos finales. Son, por tanto, las otras dos piezas claves del proyecto, cuyo diseño general contribuyen a completar, y también serán objeto de atención en este informe.

El proceso de identificación de las metas y sus correspondientes indicadores fue laborioso, pero sin duda productivo. En el año 2008 se presentó una primera propuesta a los ministros

de Educación, reunidos en El Salvador en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación. Tras haber recibido el visto bueno en ese foro, la propuesta fue sometida a debate, tanto a nivel nacional en cada uno de los países como a nivel internacional en el ámbito iberoamericano. Por una parte, se celebraron varios foros abiertos de debate en Internet, en los que participó un elevado número de especialistas, educadores o personas interesadas en los asuntos educativos de toda la región iberoamericana; por otra parte, fueron muchos los países que convocaron diversos actos o encuentros, tales como reuniones informativas, seminarios de discusión o consultas a órganos de participación, cuyas contribuciones pueden calificarse de muy valiosas. De ahí surgieron interesantes planteamientos para la adecuación de las Metas 2021 a los diversos marcos nacionales. Las sugerencias recibidas, las respuestas de los países implicados y los debates llevados a cabo permitieron ir depurando paulatinamente la propuesta inicial hasta dar cuerpo al documento aprobado finalmente en la Cumbre Iberoamericana de 2010, que incluía la relación de metas generales y específicas, los indicadores y los niveles de logro que se presenta a continuación en el cuadro 1.

Capítulo1. Cuadro 1
Las metas educativas, sus indicadores y sus niveles de logro

META GENERAL PRIMERA

REFORZAR Y AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA ACCIÓN EDUCADORA

META ESPECÍFICA 1. *Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

- *INDICADOR 1.* Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada.

  → *Nivel de logro:* Cada año aumenta el número de proyectos innovadores que se desarrollan de forma coordinada en un territorio (municipio, departamento, región), en los que participan varios sectores sociales.

META GENERAL SEGUNDA

LOGRAR LA IGUALDAD EDUCATIVA Y SUPERAR TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN

META ESPECÍFICA 2. *Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.*

- *INDICADOR 2.* Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que recibe apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 30 % de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100 % la recibe en 2021.

META ESPECÍFICA 3. *Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.*

- *INDICADOR 3.* Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

  → *Nivel de logro:* El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino es al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

- *INDICADOR 4.* Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios.

  → *Nivel de logro:* Aumenta en un 2 % anual el alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que accede a la ETP, y en un 1 % el que accede a la Universidad.

META ESPECÍFICA 4. *Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.*

- *INDICADOR 5.* Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna.

  → *Nivel de logro:* Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna, y sus maestros los utilizan de forma habitual.

- *INDICADOR 6.* Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.

  → *Nivel de logro:* Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes.

META ESPECÍFICA 5. *Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.*

- *INDICADOR 7.* Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 60 % del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en la escuela ordinaria, y entre el 50 % y el 80 % lo está en 2021.

META GENERAL TERCERA

AUMENTAR LA OFERTA DE EDUCACIÓN INICIAL Y POTENCIAR SU CARÁCTER EDUCATIVO

META ESPECÍFICA 6. *Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.*

- *INDICADOR 8.* Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participa en programas educativos.

  → *Nivel de logro:* En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50 % y el 100 % de los niños de 3 a 6 años, y el 100 % la recibe en 2021. En 2015, entre el 10 % y el 30 % de los niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas, y entre el 20 % y el 50 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 7. *Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.*

- *INDICADOR 9.* Porcentaje de educadores que tiene el título específico de educación inicial.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60 % y el 100 % la tiene en 2021.

META GENERAL CUARTA

UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y LA SECUNDARIA BÁSICA, Y AMPLIAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR

META ESPECÍFICA 8. *Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.*

- *INDICADOR 10.* Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.

  → *Nivel de logro:* En 2015, el 100 % del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termina a la edad correspondiente. En 2021, más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.

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

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 60 % y el 95 % de los alumnos está escolarizado en educación secundaria básica, y entre el 70 % y el 100 % lo está en 2021. Entre el 40 % y el 80 % del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60 % y el 90 % la concluye en 2021.

META ESPECÍFICA 9. *Incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior.*

- *INDICADOR 12.* Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.

  → *Nivel de logro:* Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40 % y el 70 % en 2015, y entre el 60 % y el 90 % en 2021.

META GENERAL QUINTA

MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CURRÍCULO ESCOLAR

META ESPECÍFICA 10. *Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.*

- *INDICADOR 13.* Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

  → *Nivel de logro:* Disminuye en al menos un 20 % el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado, PISA, TIMSS o PIRLS, en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

META ESPECÍFICA 11. *Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.*

- *INDICADOR 14.* Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.

  → *Nivel de logro:* En 2015 se han reformulado los currículos de las diferentes etapas educativas y está reforzada la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias.

META ESPECÍFICA 12. *Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos.*

- *INDICADOR 15.* Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.

  → *Nivel de logro:* Hay establecidas al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.

- *INDICADOR 16.* Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje.

  → *Nivel de logro:* En 2021, los profesores y los alumnos utilizan el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

- *INDICADOR 17.* Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas.

→ *Nivel de logro:* Hay establecidas al menos tres horas dedicadas a la educación artística y la educación física en la educación primaria, y dos horas en la educación secundaria básica.

- *INDICADOR 18.* Porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios posobligatorios.

→ *Nivel de logro:* En 2015 ha aumentado la elección de los alumnos por los estudios científicos y técnicos en un 10 %, y en un 20 % en 2021.

META ESPECÍFICA 13. *Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas.*

- *INDICADOR 19.* Porcentaje de escuelas con bibliotecas.

→ *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 40 % de las escuelas dispone de bibliotecas escolares, y el 100 % cuenta con ellas en 2021.

- *INDICADOR 20.* Razón de alumnos por computador.

→ *Nivel de logro:* En 2015, la proporción entre computador y alumno es de entre 1/8 y 1/40, y de entre 1/2 y 1/10 en 2021.

META ESPECÍFICA 14. *Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria.*

- *INDICADOR 21.* Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.

→ *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 10 % de las escuelas públicas de educación primaria es de tiempo completo, y entre el 20 % y el 50 % lo es en 2021.

META ESPECÍFICA 15. *Extender la evaluación integral de los centros escolares.*

- *INDICADOR 22.* Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.

→ *Nivel de logro:* En 2015, al menos entre el 10 % y el 50 % de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40 % y el 80 % lo hace en 2021.

META GENERAL SEXTA

FAVORECER LA CONEXIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL EMPLEO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

META ESPECÍFICA 16. *Mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales.*

- *INDICADOR 23.* Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.

→ *Nivel de logro:* En 2015, entre el 20 % y el 70 % de los centros de formación técnico-profesional organiza las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral, y entre el 50 % y el 100 % lo concreta en 2021.

- *INDICADOR 24.* Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas.

→ *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los alumnos de ETP realiza prácticas en empresas o instituciones laborales, y entre el 70 % y el 100 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 17. *Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP.*

- *INDICADOR 25.* Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.

→ *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 60 % de los egresados de la ETP consigue una inserción laboral acorde con la formación obtenida, y entre el 50 % y el 75 % la logra en 2021.

META GENERAL SÉPTIMA

OFRECER A TODAS LAS PERSONAS OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA

META ESPECÍFICA 18. *Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.*

- *INDICADOR 26.* Porcentaje de población alfabetizada.

→ *Nivel de logro:* Antes de 2015, la tasa de alfabetización en la región se sitúa por encima del 95 %.

- *INDICADOR 27.* Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando.

→ *Nivel de logro:* Entre el 30 % y el 70 % de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

META ESPECÍFICA 19. *Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.*

- *INDICADOR 28.* Porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.

→ *Nivel de logro:* En 2015, el 10 % de las personas jóvenes y adultas participa en algún curso de formación, y el 20 % lo hace en 2021 (en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente).

META GENERAL OCTAVA

FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

META ESPECÍFICA 20. *Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.*

- *INDICADOR 29.* Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.

  → *Nivel de logro:* En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20 % y el 50 % de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50 % y el 100 % en 2021.

- *INDICADOR 30.* Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.

  → *Nivel de logro:* Conseguir que al menos entre el 40 % y el 80 % de cada uno de los colectivos de profesorado esté acreditado en 2015, y entre el 70 % y el 100 % en 2021.

META ESPECÍFICA 21. *Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.*

- *INDICADOR 31.* Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 20 % de las escuelas y de los profesores participa en programas de formación continua y de innovación educativa, y al menos el 35 % lo hace en 2021.

META GENERAL NOVENA

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

META ESPECÍFICA 22. *Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.*

- *INDICADOR 32.* Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.

  → *Nivel de logro:* En 2015, las becas de movilidad de estudiantes e investigadores de toda la región llegan a 8000, y a 20 000 en 2021.

META ESPECÍFICA 23. *Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.*

• *INDICADOR 33.* Porcentaje de investigadores en jornada completa.

→ *Nivel de logro:* En 2015, el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúa entre el 0.5 % y el 3.5 % de la población económicamente activa, y en 2021 alcanza entre el 0.7 % y el 3.8 %.

• *INDICADOR 34.* Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al producto interno bruto (PIB).

→ Nivel de logro: En 2015, el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúa entre el 0.3 % y el 1.4 % del PIB (media de la región en el 0.93 %), y en 2021 alcanza entre el 0.4 % y el 1.6 % (media de la región en el 1.05 %).

META GENERAL DÉCIMA

INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

META ESPECÍFICA 24. *Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021.*

• *INDICADOR 35.* Elaboración en el año 2010 de un plan de financiamiento por cada país para el logro de las metas y actualizarlo periódicamente.

→ *Nivel de logro:* Se aprueba un plan en cada país, se evalúa y se adapta cada tres años.

META ESPECÍFICA 25. *Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.*

• *INDICADOR 36.* Coordinar un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021.

→ *Nivel de logro:* Se desarrolla y coordina el Fondo Solidario, el cual aporta entre el 20 % y el 40 % de lo que comprometen los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

META GENERAL DECIMOPRIMERA

EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y DEL PROYECTO 'METAS EDUCATIVAS 2021'

META ESPECÍFICA 26. *Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.*

• *INDICADOR 37.* Reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países.

→ *Nivel de logro:* En 2015, todos los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de planificación y de estadística.

META ESPECÍFICA 27. *Asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto Metas Educativas 2021.*

• *INDICADOR 38.* Crear el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas y su Consejo Rector, en el que participen los representantes de los sistemas de evaluación de los países.

→ *Nivel de logro:* El Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas presenta, cada dos años y por país, un informe general sobre el cumplimiento de las metas.

META ESPECÍFICA 28. *Fortalecer la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y en la supervisión del proyecto Metas Educativas 2021.*

• *INDICADOR 39.* Crear el Consejo Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021.

→ *Nivel de logro:* El Consejo elabora, al menos, un informe cada dos años sobre el desarrollo del proyecto Metas Educativas 2021.

El proceso de seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021

Cualquier propuesta de unas metas educativas comunes debe llevar aparejado un sistema de seguimiento y evaluación de su grado de logro si no quiere verse reducida a una simple declaración de buenas intenciones. Por ese motivo, la XX Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en Buenos Aires el 13 de septiembre de 2010, aprobó, junto con las Metas 2021, un plan de evaluación y seguimiento del programa que debe desarrollarse a lo largo de la próxima década y que ha de servir de base para valorar el avance conseguido y las eventuales desviaciones respecto de las previsiones iniciales. La Conferencia decidió asimismo crear el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas (IESME) y le asignó la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos necesarios para poder cumplir los objetivos que aparecen en su denominación.

Es importante destacar que el sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse como un instrumento (de gran importancia, eso sí) para alcanzar las metas acordadas. Su objetivo principal consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance registrado hacia la consecución de tales metas. Dicha información constituye una aportación de primer orden para la toma de decisiones por parte de los responsables de la educación en los países iberoamericanos.

Para llevar a cabo este conjunto de tareas se ha adoptado un modelo de organización y de coordinación adecuado a los propósitos formulados, capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos y concebido para llevar a cabo un trabajo eficaz. Teniendo en cuenta que el logro de las metas educativas es una empresa colectiva, el modelo que se aplique para efectuar el seguimiento también debe asegurar la participación de todos los países a través de los institutos, agencias o instituciones nacionales responsables de llevar a cabo la evaluación y la elaboración de las estadísticas de la educación.

De acuerdo con ese planteamiento, el órgano fundamental del IESME es su Consejo Rector, que está formado por los directores de los institutos de evaluación de los respectivos países o las personas encargadas de realizar ese tipo de tareas en los diversos ministerios de Educación. Su función principal consiste en adoptar las decisiones necesarias para el buen desarrollo de los trabajos de seguimiento y de elaboración de los informes resultantes, para lo cual se reúnen una o dos veces al año y trabajan en red.

Los trabajos de seguimiento y evaluación están dirigidos por un Comité Ejecutivo, presidido por el secretario general de la OEI, del que forman parte varios especialistas en el campo de la evaluación, los cuales cuentan además con el apoyo de personal de la OEI. Existe también un Consejo Asesor, integrado por representantes de las organizaciones internacionales con experiencia en el campo de la evaluación y por algunos especialistas de reconocido prestigio, que apoya en las tareas del IESME.

El trabajo coordinado y riguroso de estos tres órganos asegura al mismo tiempo la calidad técnica exigible, la cooperación horizontal con los países iberoamericanos y la necesaria coordinación con otros organismos internacionales que actúan en el mismo ámbito. Aunque la responsabilidad última del buen desarrollo de los trabajos recaiga en la OEI, su acción será tanto más fructífera cuanto mejor atienda las demandas y las sugerencias planteadas por dichos órganos de dirección y asesoramiento.

Los productos principales que deben resultar del proceso de seguimiento de las Metas 2021 son los informes de avance, que serán elaborados y presentados públicamente cada dos años. En ellos se ha de incluir el estado de avance de los países en cada una de las diversas metas generales y específicas, atendiendo al nivel de logro establecido para cada uno de los indicadores propuestos, así como la situación general y la valoración del progreso registrado en las diversas áreas.

Este informe se inserta en esa serie de informes bienales y se configura como un primer informe o informe de partida. El sentido de esta decisión es doble. Por una parte, se pretende ofrecer un cuadro de la situación de partida del proyecto en el que se ofrezca una imagen del lugar en que se encuentran los países y el conjunto de la región al inicio del camino que se

recorrerá durante la década. Por otra parte, se pretende explorar la factibilidad del proceso de seguimiento, dada la carencia de información existente en muchos campos concretos, al menos en el ámbito internacional.

Es necesario subrayar este último aspecto, pues las Metas 2021 incluyen algunas metas específicas que no han despertado hasta ahora un gran interés a la hora de obtener información válida y fiable sobre ellas a escala internacional. Por ese motivo, los países iberoamericanos habrán de explorar aproximaciones e instrumentos innovadores para recopilar ese tipo de información. Desde un punto de vista puramente estadístico o evaluador, el ejercicio puede resultar complejo y arriesgado, ya que su éxito no está asegurado. Pero si creemos en la relevancia de dichas metas, no podemos olvidarlas o soslayarlas sin más. En consecuencia, este primer informe servirá también para ir preparando instrumentos de recogida de información y modelos de análisis que, aun haciendo referencia a aspectos importantes de la tarea educativa, no son habituales.

Además de dichos informes de progreso, de carácter fundamental y que verán la luz cada dos años, está prevista la elaboración de otros informes complementarios de carácter específico, bien sean temáticos, subregionales, sectoriales o de cualquier otro tipo, que ofrezcan especial interés para los países iberoamericanos. Tampoco se descarta la eventual publicación de informes conjuntos con otros organismos internacionales que desarrollan proyectos paralelos o convergentes con las Metas 2021. Fruto de esa voluntad de cooperación es la participación de la CEPAL en la elaboración del capítulo 14 de este informe o la aportación de datos pertinentes por parte de UNICEF o el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

En conjunto, estos informes de seguimiento y progreso constituirán una base sólida que permita valorar con rigor y justicia el compromiso de los países de Iberoamérica con las metas educativas, así como el avance que realmente se vaya consiguiendo. Por ese motivo, este primer informe tiene un valor especial, pese a su indudable dificultad.

La participación de los países

Como se señalaba más arriba, el IESME ha adoptado un modelo colegiado de organización, en el que la representación de los países ocupa un lugar central. La existencia de su Consejo Rector constituye el reflejo más patente de dicho estilo de funcionamiento, puesto que todas las decisiones relativas al proceso de evaluación y seguimiento de las Metas 2021 son debatidas previamente y acordadas de forma colectiva. Pero ese criterio organizativo resultaría insuficiente si no se fomentase una participación activa de todas las instituciones nacionales responsables de la evaluación y la estadística, y no solo de sus responsables institucionales.

La participación es claramente posible, debido a los considerables avances registrados en materia de evaluación por los sistemas educativos de Iberoamérica. Desde los años noventa, y aún antes en muchos países, se han puesto en marcha agencias o institutos nacionales de evaluación en la mayor parte de la región, siguiendo las tendencias más avanzadas en este campo. No puede considerarse que América Latina represente hoy una excepción en lo que se refiere a la evaluación de los sistemas educativos en general, y de los aprendizajes de los alumnos en particular. Incluso ha puesto en marcha un proyecto regional, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), impulsado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO. En consecuencia, los países iberoamericanos están en condiciones de implicarse decididamente en un proyecto como el que aquí se comenta.

Este nivel de desarrollo representa una indudable fortaleza para llevar a cabo las tareas de seguimiento de las Metas 2021. Y, además, supone una valiosa oportunidad para reforzar la evolución experimentada. De hecho, como se ha visto más arriba, la meta general 11 plantea evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas 2021, y la meta específica 26 la concreta en el objetivo de fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.

Cuando se habla del fortalecimiento de los sistemas de evaluación, puede aventurarse que se considera que aún no han llegado al nivel deseable. Pero esa apreciación no deja de ser hipotética en ausencia de datos consistentes. Con objeto de reunir una información actualizada acerca de la situación de los institutos nacionales u otros organismos responsables de la evaluación educativa, el IESME incluyó algunas preguntas específicas en los cuestionarios enviados a cada país a finales del año 2010, de los que se hará una mención más extensa en el capítulo 3.

La falta de respuesta de algunos organismos nacionales a dichas preguntas ha impedido hacerse una idea completa acerca de la situación existente, si bien ha proporcionado una información muy valiosa. Como puede apreciarse en el cuadro 2, que recoge la existencia y la denominación de los organismos responsables de la evaluación y de las estadísticas de la educación, tan solo cuatro países (Cuba, El Salvador, Honduras y Nicaragua) de los diecinueve que respondieron carecen de un organismo específico del primer tipo. En contraposición, todos los países cuentan con unidades de estadística, sin duda por la tradición de estas tareas y su conexión con la planificación, a la que suelen estar ligadas. No es extraño que todas ellas se encuentren ubicadas en los ministerios de Educación, generalmente en direcciones de planificación o programación.

Argentina y Portugal constituyen en cierto modo una excepción, pues ambos cuentan con una unidad responsable al mismo tiempo de la evaluación y de las tareas estadísticas, aunque en

proporciones distintas. También hay que señalar que algunos de los Estados que informan de la existencia de un instituto de evaluación precisan que su creación está aún en proyecto, está prevista en breve plazo, es muy reciente o se encuentra todavía en fase de puesta en marcha. Es el caso de Ecuador, Paraguay y Uruguay. Junto a estos tres casos, también Costa Rica y la República Dominicana dan cuenta de que existe un plan de refuerzo de la unidad correspondiente.

El análisis de la información aportada en los cuestionarios confirma que han sido muchos los avances registrados en la región durante la última década, si bien todavía existen nueve países que no han completado el proceso de consolidación de sus institutos o agencias. Varios de ellos manifiestan expresamente que perciben la necesidad de reforzar las instituciones existentes. Esta demanda obliga a prever el desarrollo de planes de refuerzo y asistencia que les permitan continuar avanzando.

En esta situación, conviene destacar el potencial que supone para el refuerzo de los organismos nacionales implicados la intervención en proyectos y estudios internacionales. La participación en los estudios del LLECE, en las evaluaciones TIMSS o PIRLS impulsadas por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) o en el programa PISA de la OCDE ha supuesto para muchos países un aprendizaje inestimable y una fuente de intercambios de gran valor con otros países.

El proceso de seguimiento de las Metas 2021 quiere desempeñar una función similar a los estudios mencionados en lo que respecta al fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación y estadísticas de la educación. Y ello implica su participación activa y comprometida, que así se convierte en uno de los objetivos instrumentales del proyecto.

Capítulo 1. Cuadro 2

Organismos dedicados a la evaluación y las estadísticas educativas en los países de Iberoamérica

País	Organismo de evaluación educativa	Organismo de estadísticas educativas
Argentina	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)	
Brasil	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (INEP)	—
Bolivia	Observatorio de la Calidad Educativa (OCE)	Equipo de Información Educativa, Dirección General de Planificación
Chile	Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE)	Unidad de Estadísticas, Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto
Colombia	Instituto Colombiano para la Evaluación de la educación (ICFES) y Dirección de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Grupo de Información de la Oficina Asesora de Planeación, Finanzas y Sistemas de Información
Costa Rica	Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad	Departamento de Análisis Estadístico
Cuba	n. a.	Dirección Nacional de Planeamiento y Estadísticas Educativas
Ecuador	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE)
El Salvador	n. a.	Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística
España	Instituto de Evaluación	Oficina de Estadística
Guatemala	Dirección de Evaluación e Investigación Educativa	Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN)
Honduras	n. a.	Proyecto de Mejoramiento de las Estadísticas Educativas, Dirección de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Dirección General de Planeación y Programación
Nicaragua	n. a.	Dirección de Estadísticas Educativas
Panamá	Dirección Nacional de Evaluación Educativa	Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo
Paraguay	Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa	Dirección de Estadística de la Dirección General de Planificación Educativa
Portugal	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação	
República Dominicana	Instituto Dominicano de Evaluación de la Calidad de la Educación (IDEICE) y Dirección de Evaluación de la Calidad de la Educación	Unidad de Estadística de la Dirección de Planificación
Uruguay	Instituto Nacional de Evaluación Educativa y Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN-ANEP)	Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
n. a.: No aplicable.

Capítulo 2
Los contextos de la educación

La educación es uno de los medios de socialización más poderosos que poseen nuestras sociedades. Las generaciones jóvenes reciben y reelaboran a través de ella las pautas culturales que les permitirán desenvolverse de forma satisfactoria en el medio social, al tiempo que lo transforman. La clave del logro de una buena vida para los ciudadanos y de un desarrollo integral para los pueblos se encuentra en buena medida en una educación pertinente, equitativa y de calidad.

Los Estados contemporáneos han otorgado a los sistemas educativos un lugar central en el proceso de formación de la infancia y la juventud. La educación, una tarea colectiva y cooperativa, se lleva a cabo fundamentalmente en el seno de dichos sistemas educativos, que ya cuentan con algo más de dos siglos de antigüedad. Su realidad actual constituye la concreción de las circunstancias en que se formaron y de los avatares que han experimentado en sus procesos de evolución.

La importancia del contexto

En la medida en que los sistemas educativos han tenido orígenes diversos, presentan características diferentes; en la medida en que han debido afrontar desafíos similares, ofrecen importantes semejanzas. En consecuencia, ni todos los sistemas son uniformes, ni tampoco absolutamente heterogéneos. Teniendo además en cuenta las influencias mutuas que experimentan, sobre todo en los actuales tiempos de mundialización acelerada, no debe sorprender que puedan proponerse conseguir unas metas comunes o que adopten estrategias compartidas para lograr sus objetivos. Ese es el caso de las Metas Educativas 2021 y, en última instancia, el sentido de este informe.

Al abordar esta tarea analítica acerca de la educación en Iberoamérica, con la intención de proporcionar una perspectiva comprensiva de su situación actual, no se puede dejar de lado la consideración de los contextos nacionales. En efecto, cada sistema educativo es el resultado de las características de su entorno y tributario del mismo. Los países se ven condicionados indudablemente por factores tales como la distribución de la población que poseen o el grado de riqueza de que disfrutan. Además, deben dar respuesta a las necesidades de escolarización que manifiesta su población y a las demandas que plantea. Y para poder valorar esa respuesta que los sistemas educativos son capaces de dar, es necesario situarlos en sus respectivos contextos.

Por ese motivo, antes de entrar en la segunda parte del informe, dedicada a analizar los indicadores adoptados en el proyecto Metas 2021, resulta necesario presentar el contexto general en que se ubican los países iberoamericanos. No se ha pretendido realizar un análisis comparativo de los sistemas educativos de Iberoamérica, pues esa pretensión desborda ampliamente los límites de este trabajo. El lector interesado encontrará estudios de gran interés que adoptan esa perspectiva, así como abundante literatura especializada en la que satisfacer su deseo de conocimiento[1]. El propósito de este capítulo es más sencillo y se limita a presentar algunas magnitudes generales que permitan dibujar el paisaje en el que se enmarcarán los análisis de los capítulos sucesivos.

Cuando hablamos aquí de la importancia del contexto, situamos nuestra reflexión en un triple plano, distinguiendo tres dimensiones a efectos analíticos:

1. La primera tiene que ver con las características más destacadas de la población de los respectivos países, pues resulta difícil interpretar la situación educativa sin conocer las principales variables demográficas, tales como la población general, la proporción de población urbana o el volumen de la población infantil frente a la económicamente activa.

2. La segunda se refiere al nivel de desarrollo alcanzado por los países, que incluye la medida del producto interno bruto (PIB) *per capita*, pero también el grado de desigualdad económica existente y la referencia a otros índices, como el de desarrollo humano (IDH), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3. La tercera guarda relación con la situación educativa general de cada país, que abarca las cifras globales de escolarización, especialmente en las etapas básicas, la esperanza de vida escolar y el nivel formativo de la población adulta en términos generales.

[1] Para analizar la situación de la educación en la región tiene especial interés el trabajo que desarrolla el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), cuyos informes y publicaciones pueden consultarse en su sitio web (www.siteal.iipe-oei.org).

Aunque se trate de tres dimensiones necesariamente limitadas, que bien pudieran ser completadas con otros datos o servir de base a reflexiones más amplias, su presentación permitirá situar los sistemas educativos de Iberoamérica en sus respectivos contextos. El beneficio resultante consistirá en la posibilidad de una mejor y más ajustada interpretación de los datos contenidos en la segunda parte del informe.

Antes de presentar y comentar los datos concretos relativos a las tres dimensiones mencionadas, hay que subrayar que uno de los rasgos más destacados de la región iberoamericana es su diversidad, pues se aprecian desigualdades notables entre unos países y otros e incluso en el interior de cada uno de ellos. Esa disparidad obliga a proceder con cautela en los análisis que posteriormente se realicen, adoptando una actitud de aceptación de las diferencias existentes en relación con las realidades económicas, sociales y educativas.

La población

Iberoamérica contaba en el año 2010 con una población estimada de casi 620 millones de habitantes, lo que representa en torno a un 9 % de la población mundial. Sin embargo, como muestra la tabla 1, dicha población se reparte de manera muy desigual. Brasil representa por sí solo el 31.5 % de los habitantes de la región, y junto con México suma el 48.9 %; unidos a Colombia y España, alcanzan el 63.9 %. Por lo tanto, el reparto de población total es muy desigual, hasta el punto de que la brasileña viene a ser 58 veces la uruguaya.

Un aspecto demográfico destacado consiste en el grado de urbanización de la población. Se trata de un factor relevante para analizar la situación educativa, puesto que influye notablemente en la provisión del servicio escolar y en la posibilidad de implementación de programas específicos que combinen la necesaria atención a la calidad y la equidad de la educación.

Aunque la caracterización de una población como urbana o rural suele hacerse a partir del número de sus habitantes, conviene destacar que hay otros factores que influyen en la situación educativa, como es el caso de la distancia a otras poblaciones de mayor tamaño, las vías de comunicación existentes, los transportes disponibles o el acceso a otros servicios básicos, como el agua corriente, la electricidad o el teléfono. Este tipo de circunstancias pueden influir notablemente en las condiciones escolares de algunos núcleos de población, aunque no siempre resulte sencillo apreciarlo en las estadísticas disponibles.

En la tabla 2 y el gráfico 1 se puede apreciar la notable dispersión que existe en Iberoamérica en lo que respecta al grado de urbanización en los distintos países. Mientras que Argentina, Uruguay o Venezuela poseen porcentajes superiores al 90% de población urbana, Honduras y Guatemala se quedan por debajo del 50%.

Capítulo 2. Tabla 1

Población total de los países iberoamericanos (2010)

EN MILES DE HABITANTES

País	Población
Argentina	40666
Bolivia	10031
Brasil	194946
Chile	17135
Colombia	46300
Costa Rica	4640
Cuba	11204
Ecuador	13775
El Salvador	6194
España	46217
Guatemala	14377
Honduras	7616
México	108523
Nicaragua	5822
Panamá	3508
Paraguay	6460
Perú	29496
Portugal	10642
República Dominicana	10225
Uruguay	3357
Venezuela	28834
TOTAL	619968

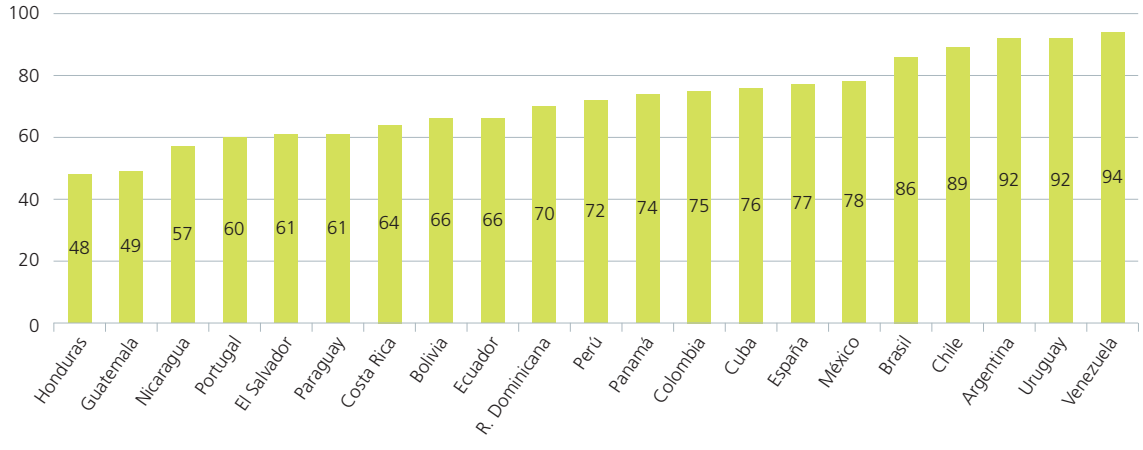
Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, División de Población de las Naciones Unidas).

Capítulo 2. Tabla 2
Población urbana como porcentaje de la población total (2009)

País	Porcentaje
Argentina	92
Bolivia	66
Brasil	86
Chile	89
Colombia	75
Costa Rica	64
Cuba	76
Ecuador	66
El Salvador	61
España	77
Guatemala	49
Honduras	48
México	78
Nicaragua	57
Panamá	74
Paraguay	61
Perú	72
Portugal	60
República Dominicana	70
Uruguay	92
Venezuela	94

Fuente: Perspectivas de la urbanización mundial. Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, Organización de Naciones Unidas).

Capítulo 2. Gráfico 1
Población urbana como porcentaje de la población total (2009)



Fuente: Perspectivas de la urbanización mundial. Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas).

Otro aspecto demográfico que merece la pena destacar se refiere al porcentaje de población de entre 15 y 64 años sobre la población total. Cuanto mayor sea esa cifra, mayor será la población activa del país. Y cuanto mayor sea la proporción de población menor de 15 años, mayor habrá de ser el esfuerzo educativo.

En la tabla 3 y el gráfico 2 se refleja la disparidad existente entre los distintos países, bastante más reducida en este caso que en las tablas anteriores. La inmensa mayoría de los países iberoamericanos se sitúan en una horquilla que va del 60 % al 70 %, lo que indica una estructura poblacional relativamente parecida.

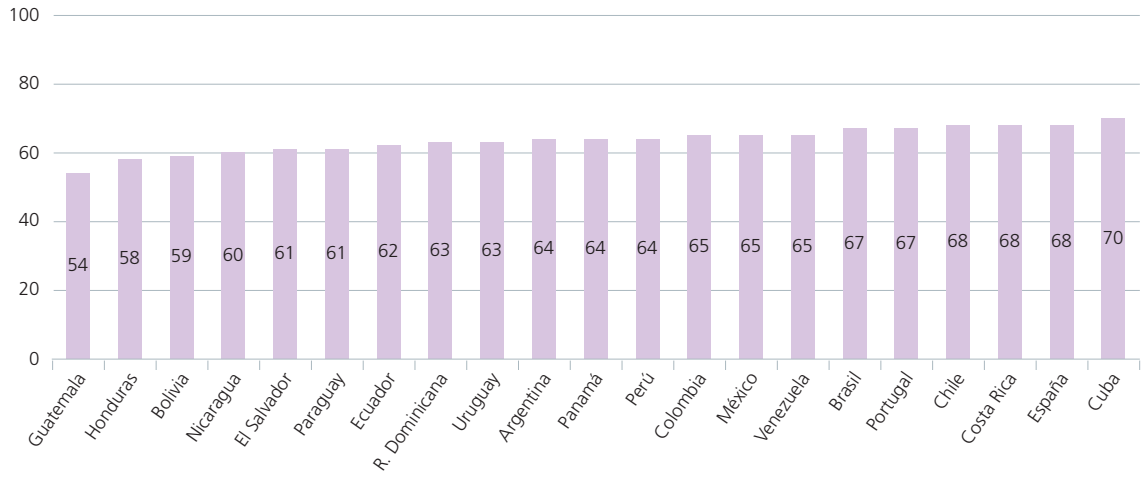
Capítulo 2. Tabla 3

Población de entre 15 y 64 años como porcentaje de la población total (2009)

País	Población de entre 15 y 64 años (porcentaje)
Argentina	64
Bolivia	59
Brasil	67
Chile	68
Colombia	65
Costa Rica	68
Cuba	70
Ecuador	62
El Salvador	61
España	68
Guatemala	54
Honduras	58
México	65
Nicaragua	60
Panamá	64
Paraguay	61
Perú	64
Portugal	67
República Dominicana	63
Uruguay	63
Venezuela	65

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial y estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de varias fuentes, como informes de censos, las perspectivas de población mundial de la División de Población de las Naciones Unidas y oficinas de estadísticas nacionales.

Capítulo 2. Gráfico 2
Población de entre 15 y 64 años como porcentaje de la población total (2009)



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial y estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de varias fuentes, como informes de censos, las perspectivas de la población mundial de la División de Población de las Naciones Unidas y oficinas de estadísticas nacionales.

El nivel de desarrollo

La segunda dimensión de contexto que aquí se presenta se refiere al nivel de desarrollo nacional. Para analizar esta variable con una mirada equilibrada hay que tomar en consideración tanto el aspecto estrictamente económico como el social.

Así, se considerarán en primer lugar dos indicadores que se han venido utilizando tradicionalmente para estudiar el nivel de riqueza de los países y el grado de equidad de su distribución. Para lo primero se suele recurrir al PIB *per capita*, mientras que para lo segundo se utiliza generalmente el índice de Gini.

Como se refleja en la tabla 4 y el gráfico 3, la diversidad de registros de PIB *per capita* es notable entre los países iberoamericanos. Así, la cifra de España era en 2009 doce veces superior a la de Nicaragua. Solamente diez países se situaban por encima de 10 000 dólares convertidos mediante la medida de paridad de poder adquisitivo (PPA), mientras que cinco quedaban por debajo de 5 000 dólares PPA. Estas cifras guardan también relación con la inversión posible en materia de educación, que será objeto de análisis en el capítulo decimotercero.

En lo que se refiere al índice de Gini, la cifra más baja, correspondiente a una distribución más equitativa de la riqueza, era la de España, a la que se acercaba la de Portugal. En el extremo opuesto se situaban Colombia y Bolivia, no lejos de Honduras, Brasil y Panamá.

Capítulo 2. Tabla 4

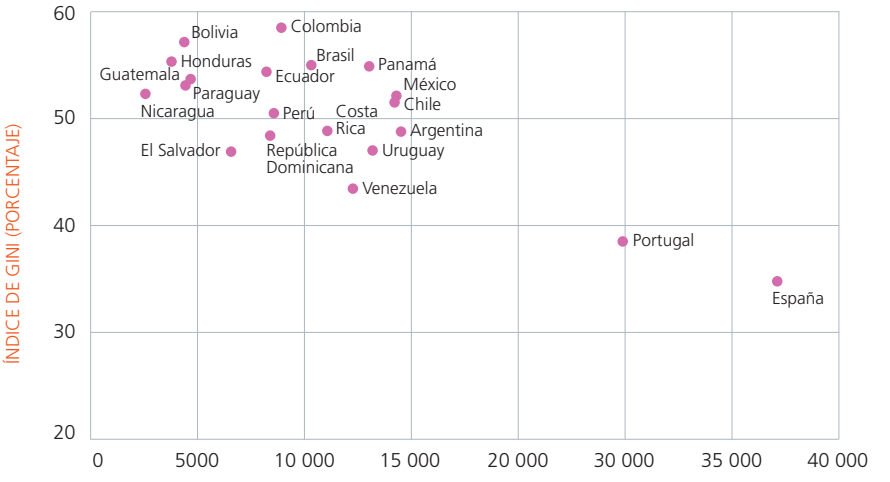
Producto interno bruto (PIB) *per capita* e índice de Gini

País	PIB *per capita* (2009) (dólares convertidos PPA)	Índice de Gini (2000-2010) (porcentaje)
Argentina	14 538	48.8
Bolivia	4419	57.2
Brasil	10 367	55.0
Chile	14 311	52.0
Colombia	8959	58.5
Costa Rica	11 106	48.9
Cuba	—	—
Ecuador	8268	54.4
El Salvador	6629	46.9
España	32 150	34.7
Guatemala	4720	53.7
Honduras	3842	55.3
México	14 258	51.6
Nicaragua	2641	52.3
Panamá	13 057	54.9
Paraguay	4523	53.2
Perú	8629	50.5
Portugal	24 920	38.5
República Dominicana	8433	48.4
Uruguay	13 189	47.1
Venezuela	12 323	43.4

Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO), e *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 2010).

Capítulo 2. Gráfico 3

Producto interno bruto (PIB) *per capita* e índice de Gini



Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO), e *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 2010).
* Datos de 2009.

Entre los instrumentos más utilizados para valorar el grado de desarrollo de los países desde una perspectiva global, asociada a lo que suele considerarse una vida digna, se encuentra el índice de desarrollo humano (IDH), elaborado por el PNUD. Para su construcción se tienen en cuenta tres dimensiones básicas: salud (medida por la esperanza de vida al nacer), educación (medida por la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en los niveles primario, medio y superior) y riqueza económica (medida por el PIB *per capita*).

En la tabla 5 y el gráfico 4 se recoge el IDH de los países iberoamericanos, así como la posición que ocupaban en el año 2010 en la clasificación mundial. Como puede apreciarse, España destaca en este índice, seguida por Portugal, Chile y Argentina, y Guatemala, Nicaragua y Honduras ocupan las posiciones más bajas de la tabla.

Capítulo 2. Tabla 5
Índice de desarrollo humano (IDH)

País	IDH 2010	Posición en el ranking
Argentina	0.775	46
Bolivia	0.643	95
Brasil	0.699	73
Chile	0.783	45
Colombia	0.689	79
Costa Rica	0.725	62
Cuba	—	—
Ecuador	0.695	77
El Salvador	0.659	90
España	0.863	20
Guatemala	0.560	116
Honduras	0.604	106
México	0.750	56
Nicaragua	0.565	115
Panamá	0.755	54
Paraguay	0.640	96
Perú	0.723	63
Portugal	0.795	40
República Dominicana	0.663	88
Uruguay	0.765	52
Venezuela	0.696	75

Fuente: Informe sobre desarrollo humano (PNUD, 2010).

Capítulo 2. Gráfico 4
Índice de desarrollo humano (IDH)

Fuente: Informe sobre desarrollo humano (PNUD, 2010).

La educación

La tercera dimensión de contexto que aquí se presenta tiene que ver con la situación educativa general. No se desciende a análisis detallados, puesto que esa es la tarea que se aborda más extensamente en la segunda parte del informe. Por lo tanto, en este apartado tan solo se presentan y comentan algunos aspectos relativos a la situación educativa general de los países de Iberoamérica.

Para ofrecer ese panorama se han seleccionado dos indicadores de escolarización (en la educación primaria y la educación secundaria inferior o básica), uno de esperanza de vida escolar y otro de nivel educativo general de la población adulta. Cada uno de ellos permite captar una parcela representativa del contexto educativo.

Los indicadores de escolarización resultan claves para analizar el desarrollo y la situación de los sistemas educativos nacionales. Las tasas más altas de escolarización se asocian habi-

tualmente a mayores oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad, a una mayor capacidad de innovación y cambio, a la reducción de las desventajas sociales y al aumento de la igualdad de oportunidades.

En la tabla 6 y el gráfico 5 se refleja la distribución de la matrícula entre el sector público y el sector privado en la educación primaria. Como se puede apreciar, la proporción relativa de ambos sectores difiere considerablemente entre países, lo que sugiere la existencia de distintos modelos de organización de los sistemas educativos. Mientras que Cuba no cuenta con educación privada, y en Bolivia, Costa Rica, Honduras y México no alcanza el 10 %, en Chile supera el 50 % y en España el 30 %, porcentajes bastante superiores a los habituales en la región.

Capítulo 2. Tabla 6

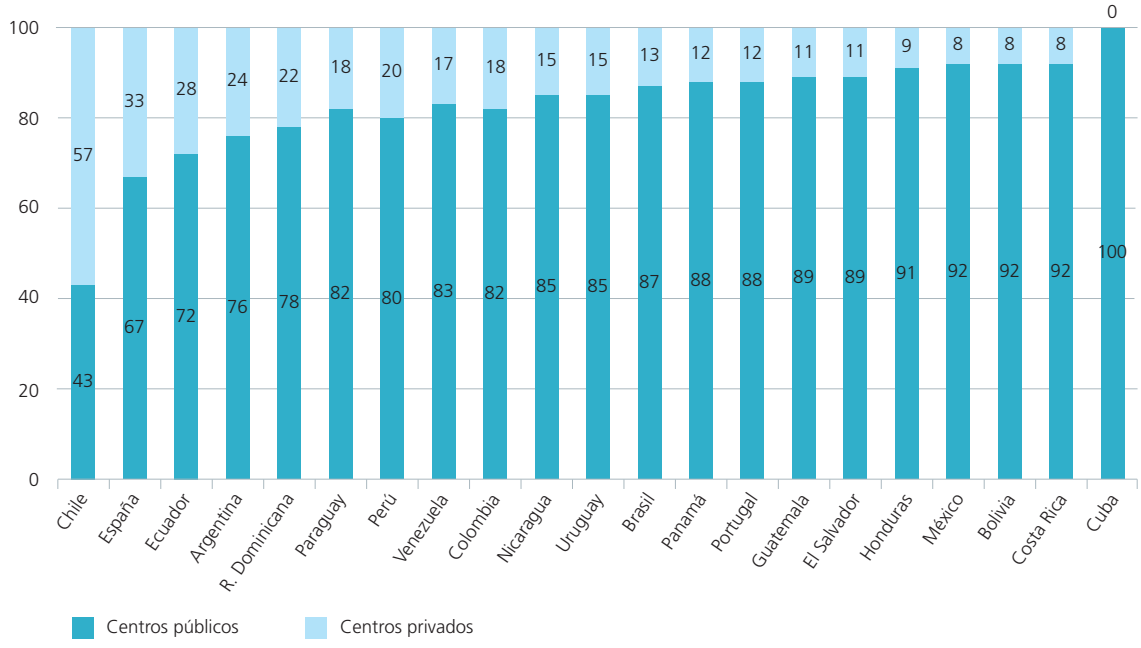
Educación primaria: alumnado matriculado en centros públicos y en centros privados (2009 o último año disponible)

País	Año de los datos	Total	%	Centros públicos	%	Centros privados	%
Argentina	2008	4 716 102	100	3 592 659	76.2	1 123 443	23.8
Bolivia	2008	1 508 389	100	1 385 945	91.9	122 444	8.1
Brasil	2009	17 451 886	100	15 215 830	87.2	2 236 056	12.8
Chile	2008	1 656 810	100	718 590	43.4	938 220	56.6
Colombia	2009	5 299 258	100	4 328 767	81.7	970 491	18.3
Costa Rica	2009	531 665	100	488 562	91.9	43 103	8.1
Cuba	2009	868 477	100	868 477	100	0	0
Ecuador	2007	2 039 168	100	1 464 774	71.8	574 394	28.2
El Salvador	2008	993 795	100	887 926	89.3	105 869	10.7
España	2009	2 684 078	100	1 801 275	67.1	882 803	32.9
Guatemala	2008	2 500 575	100	2 218 062	88.7	282 513	11.3
Honduras	2008	1 276 495	100	1 160 664	90.9	115 831	9.1
México	2009	14 861 232	100	13 630 684	91.7	1 230 548	8.3
Nicaragua	2008	944 341	100	799 107	84.6	145 234	15.4
Panamá	2009	440 627	100	388 843	88.2	51 784	11.8
Paraguay	2009	852 168	100	696 407	81.7	155 761	18.3
Perú	2008	3 854 764	100	3 080 725	79.9	774 039	20.1
Portugal	2009	743 662	100	657 978	88.5	85 684	11.5
República Dominicana	2009	1 333 468	100	1 037 910	77.8	295 558	22.2
Uruguay	2008	353 560	100	300 172	84.9	53 388	15.1
Venezuela	2009	3 461 820	100	2 872 444	83.0	589 376	17.0

Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).

Capítulo 2. Gráfico 5

Educación primaria: porcentaje de alumnado matriculado en centros públicos y en centros privados (2009 o último año disponible)



Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).
Nota: Los datos de Ecuador se refieren a 2007; los de Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay, a 2008; el resto de países, a 2009.

La situación de la educación secundaria inferior (también denominada básica u obligatoria) es algo diferente de la educación primaria. Aunque las cifras son similares en ambos casos para la mayoría de los países, hay algunas situaciones que escapan a esa similitud y ofrecen tasas que se alejan en más de cinco puntos porcentuales entre los dos niveles educativos. Así, como puede apreciarse en la tabla 7 y el gráfico 6, mientras que Chile disminuye su proporción de enseñanza secundaria privada respecto de la primaria, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela la incrementan, en ocasiones muy acusadamente.

Capítulo 2. Tabla 7

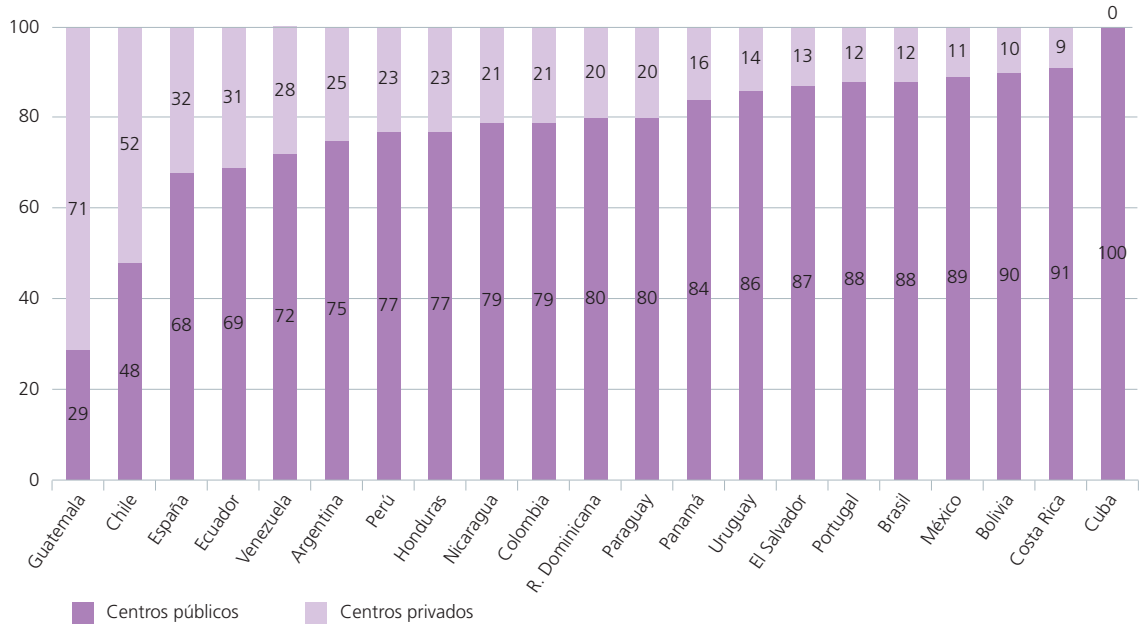
Educación secundaria inferior (primera etapa): alumnado matriculado en centros públicos y en centros privados (2009 o último año disponible)

País	Año de los datos	Total	%	Centros públicos	%	Centros privados	%
Argentina	2008	2 160 764	100	1 617 885	74.9	542 879	25.1
Bolivia	2008	422 199	100	379 090	89.8	43 109	10.2
Brasil	2009	14 476 390	100	12 780 463	88.3	1 695 927	11.7
Chile	2008	569 981	100	275 358	48.3	294 623	51.7
Colombia	2009	3 642 121	100	2 872 860	78.9	769 261	21.1
Costa Rica	2009	282 532	100	257 318	91.1	25 214	8.9
Cuba	2009	412 684	100	412 684	100	0	0
Ecuador	2007	654 384	100	449 662	68.7	204 722	31.3
El Salvador	2008	353 427	100	308 108	87.2	45 319	12.8
España	2009	1 962 662	100	1 331 665	67.8	630 997	32.2
Guatemala	2008	613 764	100	180 565	29.4	433 199	70.6
Honduras	2008	361 376	100	279 944	77.5	81 432	22.5
México	2009	7 551 021	100	6 698 296	88.7	852 725	11.3
Nicaragua	2008	320 855	100	252 093	78.6	68 762	21.4
Panamá	2009	173 045	100	145 673	84.2	27 372	15.8
Paraguay	2009	323 572	100	258 419	79.9	65 153	20.1
Perú	2008	1 736 065	100	1 339 263	77.1	396 802	22.9
Portugal	2009	380 382	100	333 263	87.6	47 119	12.4
República Dominicana	2009	359 349	100	286 315	79.7	73 034	20.3
Uruguay	2008	172 957	100	148 839	86.1	24 118	13.9
Venezuela	2009	1 479 550	100	1 071 093	72.4	408 457	27.6

Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).

Capítulo 2. Gráfico 6

Educación secundaria inferior (primera etapa): porcentaje de alumnado matriculado en centros públicos y en centros privados (2009 o último año disponible)



Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).
Nota: Los datos de Ecuador se refieren a 2007; los de Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay, a 2008; el resto de países, a 2009.

La esperanza de vida escolar a los cuatro años se define como el número total de años que se prevé que pasará un alumno de esta edad en los centros educativos, asumiendo que la probabilidad de estar matriculado a una edad particular es igual a la proporción de la matrícula corriente para esa edad. En otras palabras, el indicador muestra el nivel de desarrollo educativo en términos del número de años de educación que un niño puede esperar alcanzar.

En la tabla 8 y el gráfico 7 se puede apreciar que, pese a la diferencia de fechas de cálculo, la distancia existente entre países es muy notable, y llega a alcanzar casi siete años entre Cuba y Guatemala. Por encima de quince años de esperanza de vida escolar se sitúan Argentina, Cuba, España, Portugal y Uruguay y, cerca, Chile. Por debajo de trece años quedaban Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Capítulo 2. Tabla 8

Esperanza de vida escolar a los cuatro años de edad (CINE 1 a 6) (2009 o último año disponible)

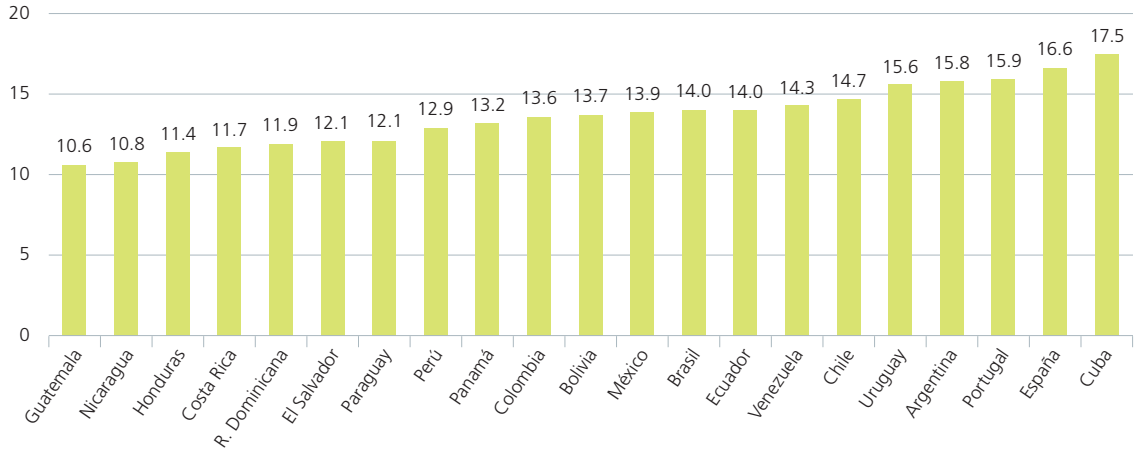
País	Año de los datos	Esperanza de vida escolar (años)
Argentina	2008	15.8
Bolivia	2007	13.7
Brasil	2008	14.0
Chile	2008	14.7
Colombia	2009	13.6
Costa Rica	2005	11.7
Cuba	2009	17.5
Ecuador	2008	14.0
El Salvador	2008	12.1
España	2009	16.6
Guatemala	2007	10.6
Honduras	2008	11.4
México	2009	13.9
Nicaragua	2003	10.8
Panamá	2008	13.2
Paraguay	2009	12.1
Perú	2006	12.9
Portugal	2009	15.9
República Dominicana	2004	11.9
Uruguay	2008	15.6
Venezuela	2009	14.3

Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).
Nota: La UNESCO define la esperanza de vida escolar como «años que una persona de una determinada edad puede esperar pasar en los niveles educativos especificados. Los indicadores de educación primaria a terciaria (CINE 1 A 6) se refieren a niñas y niños de cuatro años».

Capítulo 2. Gráfico 7

Esperanza de vida escolar a los cuatro años de edad (CINE 1 a 6) (2009 o último año disponible)

EN AÑOS



Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).
Notas: La UNESCO define la esperanza de vida escolar como «años que una persona de una determinada edad puede esperar pasar en los niveles educativos especificados. Los indicadores de educación primaria a terciaria (CINE 1 A 6) se refieren a niños de cuatro años».
El dato de Nicaragua se refiere a 2003; el de la República Dominicana, a 2004; el de Costa Rica, a 2005; los datos de Bolivia y Guatemala, a 2007; los de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay, a 2008; el resto de países, a 2009.

Para finalizar esta presentación, se incluyen los datos relativos al nivel de estudios de la población con edades comprendidas entre 25 y 64 años. Se trata de una información muy relevante, puesto que incide en las expectativas y las motivaciones que tiene la población acerca de los sistemas educativos. Asimismo, influye tanto sobre la oferta de educación como en las características de la población en edad laboral.

Como puede apreciarse en la tabla 9 y el gráfico 8, las diferencias entre países son muy acusadas. Chile es el país que tiene una mayor proporción de este grupo de población con educación terciaria, seguido por Perú y también por España, Argentina, Venezuela, Cuba y Colombia, mientras que las proporciones menores las presentan Guatemala y Honduras, seguidos por El Salvador, Portugal, Paraguay y Uruguay. Obviamente, estas cifras responden a la diversidad de estructuras educativas existentes y a su distinta conexión con el mundo laboral, aunque indican el potencial de formación que ha alcanzado la población de cada país.

Capítulo 2. Tabla 9

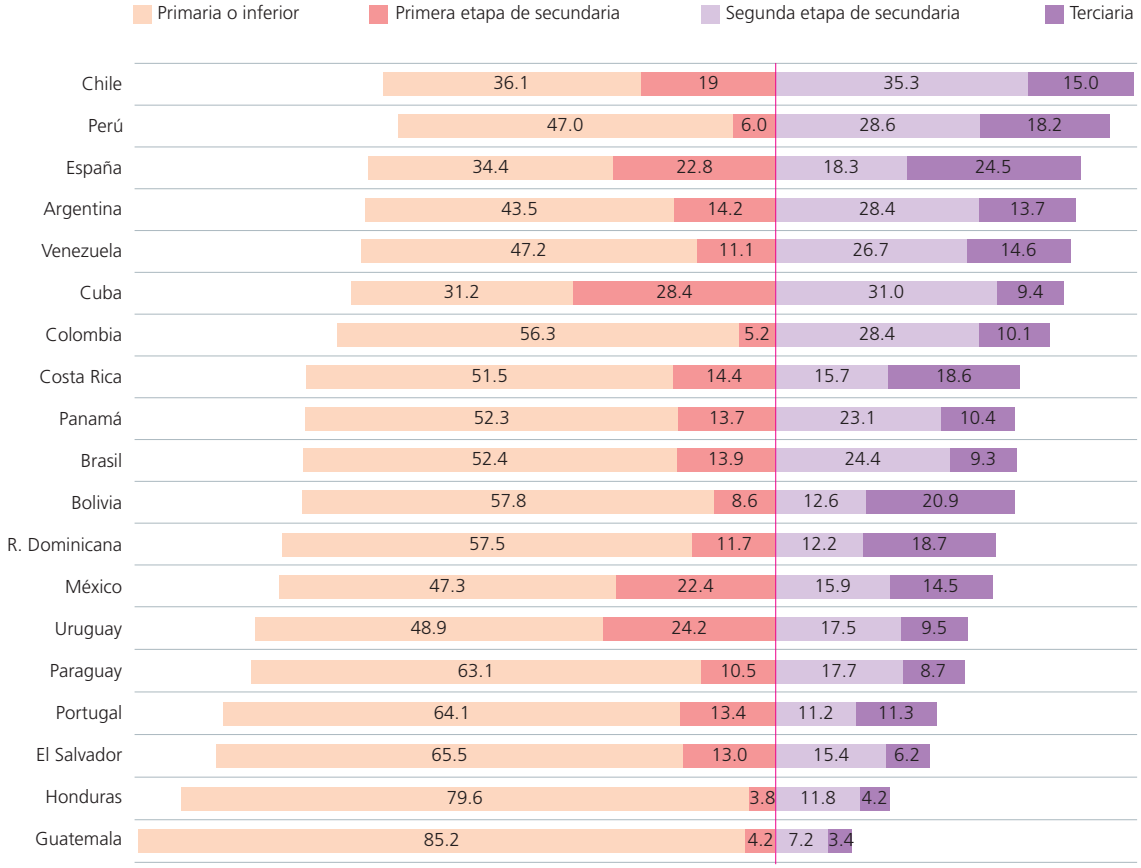
Distribución porcentual de la población de 25 años y más, según el nivel educativo alcanzado (2008 o último año disponible)

País	Año de los datos	Sin escolarizar	Educación primaria no completada	Educación primaria (CINE 1)	Primera etapa de educación secundaria (CINE 2)	Segunda etapa de educación secundaria y postsecundaria no superior (CINE 3 Y 4)	Educación terciaria (CINE 5 y 6)	Sin precisar
Argentina	2003	1.1	8.9	33.5	14.2	28.4	13.7	0.2
Bolivia	2006	14.7	39.5	3.6	8.6	12.6	20.9	—
Brasil	2007	13.6	12.9	25.9	13.9	24.4	9.3	—
Chile	2007	4.1	6.9	25.1	13	35.3	15	0.6
Colombia	2008	8.1	19.8	28.4	5.2	28.4	10.1	0
Costa Rica	2008	5.1	16.3	30.1	14.4	15.7	18.6	—
Cuba	2002	0.2	13.8	17.2	28.4	31	9.4	—
Ecuador	2008	7.2	13.2		64.7		14.8	—
El Salvador	2007	24.9	25.6	15	13	15.4	6.2	—
España	2008	2.6	10	21.8	22.8	18.3	24.5	—
Guatemala	2006	38.9	31.3	15	4.2	7.2	3.4	—
Honduras	2007	21.1	32.9	25.6	3.8	11.8	4.2	0.5
México	2007	10.1	17.3	19.9	22.4	15.9	14.5	0
Nicaragua	—	—	—	—	—	—	—	—
Panamá	2000	9.1	14.5	28.7	13.7	23.1	10.4	0.5
Paraguay	2007	5.2	28.3	29.6	10.5	17.7	8.7	0
Perú	2008	9.3	18.3	19.4	6	28.6	18.2	0.1
Portugal	2007	14.2	—	49.9	13.4	11.2	11.3	
República Dominicana	2007	9	35.8	12.7	11.7	12.2	18.7	—
Uruguay	2008	1.6	12.9	34.4	24.2	17.5	9.5	—
Venezuela	2008	6.5	11.2	29.5	11.1	26.7	14.6	0.3

Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).

Capítulo 2. Gráfico 8

Distribución porcentual de la población de 25 años y más, según el nivel de educativo alcanzado (2008 o último año disponible)



Fuente: Estadísticas oficiales del UIS (UNESCO).
Nota: El dato de Panamá se refiere a 2000; el de Cuba, a 2002; el de Argentina, a 2003; los datos de Bolivia y Guatemala, a 2006; los de Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Portugal y la República Dominicana, a 2007; el resto de países, a 2008. En el gráfico no aparece Nicaragua porque no hay datos; tampoco Ecuador, ya que los datos de educación primaria y educación secundaria no están desagregados.

PARTE

II

LA SITUACIÓN DE PARTIDA EN 2011

Capítulo 3

Una primera mirada a través de los indicadores

Como se indicaba al comienzo del trabajo, este primer informe del proyecto Metas 2021 se ha elaborado con la intención de presentar el panorama actual de la educación en Iberoamérica. Queda por delante una década de tareas conjuntas, de esfuerzos coordinados, con el fin de ofrecer la mejor educación posible, la educación que queremos, a la generación de los bicentenarios, como dice el subtítulo del proyecto. Por ese motivo, hay que conocer bien el terreno por el que se transita, saber de dónde se parte y seguir de cerca los avances que se van logrando y las dificultades que, sin duda, aparecerán. En consecuencia, este informe tiene carácter preliminar, y sirve de punto de partida con vistas al desarrollo del proyecto. Por eso hablamos de lanzar una primera mirada.

Estructura y organización de la información

Para saber realmente de dónde se parte y por dónde se va a transitar, se necesitan un buen plano y unos instrumentos que ayuden a situarse y a orientarse. En un ejercicio como el que aquí se aborda, la utilización de referencias múltiples y la adopción de distintas unidades de medida implicará muy posiblemente que no se llegue a coincidir en el diagnóstico. Desde este punto de vista, el trabajo realizado entre 2008 y 2010 para definir con precisión el proyecto Metas 2021 resulta de importancia capital. El consenso logrado acerca de un conjunto de metas generales y específicas, con su concreción en una serie de indicadores y sus correspondientes niveles de logro para 2015 y 2021, constituye una sólida base para definir el marco en el que habrá que centrar la mirada.

El cuadro general de metas e indicadores que se presentaba en el capítulo 1 ha servido, por tanto, de guía para la elaboración de esta segunda parte del informe. Si bien hubiese sido posible esbozar un panorama más abierto y de carácter más general, adoptando otros puntos de vista y llevando a cabo análisis más amplios, la inserción de este informe en un proceso ambicioso de seguimiento obliga a ser riguroso en su concepción y desarrollo.

Con la intención de asentar el análisis sobre una base sólida y compartida, que evite cualquier riesgo de arbitrariedad, esta segunda parte del informe se ha organizado a partir de la estructura de las Metas 2021. A cada una de ellas se le ha dedicado un capítulo específico, a excepción de las que ocupan los dos últimos lugares de la relación. Así, la meta décima, relativa al gasto o inversión en educación que realizan los países iberoamericanos y al consiguiente esfuerzo que deben hacer para alcanzar las metas, ha merecido una consideración especial, y se le dedican los dos capítulos que componen la tercera parte del informe. Y la meta undécima, centrada en el propio proceso de seguimiento, está adecuadamente abordada en la primera parte del informe, donde se detallan los pasos dados para elaborarlo, y resulta plenamente justificada, en última instancia, en el hecho de presentar esta publicación. Por ese motivo, ninguna de ellas es objeto de tratamiento específico en esta segunda parte.

La estructura de todos los capítulos que siguen es idéntica. Cada uno de ellos está dedicado a analizar una de las metas generales. En primer lugar, los capítulos comienzan por incluir la relación completa de las metas específicas, los indicadores y los niveles de logro para 2015 y 2021 que se han acordado para la meta general correspondiente. Aunque la relación de metas e indicadores ya apareció completa en la primera parte del informe, su presentación desagregada al inicio de cada capítulo contribuye a facilitar la lectura. En segundo lugar, los capítulos incluyen una ficha para cada uno de los indicadores integrados en la correspondiente meta general. En tercer y último lugar, ofrecen una síntesis de la situación actual en relación con la citada meta general, en la que se subrayan los aspectos más destacables que han ido apareciendo en el análisis de los indicadores individuales, a modo de recapitulación de la información aportada. Como se puede entender, la extensión de los capítulos difiere notablemente dado que cada meta incluye un número variable de indicadores.

Las fichas de los diversos indicadores mantienen también la misma estructura, independientemente de su ubicación y su especificidad. En un primer apartado se destaca la importancia que adquiere el indicador en el contexto de la meta en la que se integra. En un segundo apartado se analiza la situación actual a partir de la información disponible. En el tercer apartado se ofrecen las especificaciones técnicas necesarias para la correcta interpretación del indicador. Y, finalmente, se incluyen algunos cuadros, gráficos o tablas que presentan la información más relevante en un formato fácilmente accesible para el lector. Eventualmente, la ficha se completa con un apartado que incluye otras referencias de interés, aunque tengan carácter suplementario respecto de la información utilizada.

El acceso a los datos

Como se puede apreciar por la descripción realizada, las fichas de los indicadores constituyen el elemento central de esta segunda parte del informe. En última instancia, son esos indicadores previamente consensuados los que deben servir de base para esbozar el panorama actual y realizar el posterior seguimiento.

Conceder un lugar tan destacado a los indicadores plantea la exigencia de cuidar al máximo la información que aportan. La decisión de centrar el análisis en ellos implica graves riesgos en caso de no lograr el grado de rigor y de confianza necesarios. Por ese motivo, conviene extremar el cuidado en la presentación y el análisis de la información contenida en las fichas de cada uno de tales indicadores.

No obstante, hay que reconocer que no siempre resulta sencillo obtener la información que se desea ni con el grado de rigor necesario. Los motivos de esa dificultad son varios y merece la pena analizarlos con cierto detalle.

En primer lugar, la información más fiable suele ser la que procede de bases de datos internacionales, debido al esfuerzo que exige la adopción de definiciones e instrumentos comunes para una amplia variedad de países. La diversidad de situaciones nacionales impide en ocasiones llevar a cabo análisis comparativos a partir de datos no homologados, pues una misma denominación o referencia puede hacer alusión a realidades diferentes. En consecuencia, cuando organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la Unión Europea (UE) recopilan datos y los integran en una base única, como se hace habitualmente, cabe esperar que hayan depurado las diferencias existentes y presenten una información comparable y coherente. En consecuencia, siempre que ha resultado posible se ha recurrido a ese tipo de fuentes.

No obstante, estas bases internacionales pueden presentar al menos dos tipos de problemas. Uno deriva de la dificultad que implica armonizar la información existente, cosa que no siempre se consigue. Así, por ejemplo, la homologación de las cifras de gasto en educación (meta general 10) obliga a considerar con atención la atribución de partidas tales como la correspondiente a las pensiones de los docentes, que bien puede asignarse al presupuesto educativo o a otros capítulos o rubros de los presupuestos públicos. Y ese ejemplo se puede extender a muchos otros campos, algunos de ellos más complejos o afectados por la idiosincrasia nacional. Mientras no se asegure la homogeneidad en la recopilación y el tratamiento de la información disponible, no se podrá asegurar la posibilidad de comparación de las situaciones nacionales.

Otro problema deriva de la desatención que han tenido y aún tienen algunos aspectos de la educación, a pesar de su relevancia. Es el caso de la participación social en la tarea educativa (meta general 1), acerca de cuya importancia se advierte una y otra vez, pero sobre la que no existen datos internacionales fiables. Y lo mismo podría decirse acerca de muchos aspectos relacionados con la función docente (meta general 8) o las prácticas escolares de enseñanza y aprendizaje (meta general 5).

La superación de esta última carencia anima a recabar información sobre algunos indicadores directamente de los países. Pero aquí surge una nueva dificultad, relativa a la falta de homologación de los datos proporcionados. Obviamente, se trata de una dificultad que se puede ir salvando con el tiempo, pero superarla obliga a establecer sistemas comunes de obtención y tratamiento de la información, lo que implica contar previamente con definiciones precisas de los conceptos utilizados, así como la elaboración de instrumentos fiables de obtención de los datos.

En todos los casos, conviene señalar que existe una servidumbre respecto de las fuentes existentes y los cálculos que se han realizado a partir de las mismas. Por ejemplo, algunos indicadores están basados en la explotación de encuestas o paneles de hogares nacionales. Sin embargo, algunos de los representantes nacionales nos han alertado acerca de la relativa fiabilidad que dicha fuente tiene en algunos países y los consiguientes riesgos de tomarla como referencia única. Siendo cierta dicha apreciación y resultando plenamente atendible, existen indicadores para los cuales esas son las únicas fuentes disponibles. En esos casos se ha preferido utilizarlas, como hace habitualmente la CEPAL con apreciable rigor e interés, en vez de dejar lagunas o lunares de información. Si las autoridades educativas cobran conciencia del problema que supone carecer de una información específica y rigurosa para responder a las preguntas planteadas y valoran la posibilidad de darle alguna solución, este informe habrá realizado una importante contribución a la mejora general del conocimiento de los sistemas educativos, y no solamente en Iberoamérica.

Los instrumentos utilizados

La elaboración de las fichas de los indicadores ha obligado a tomar en consideración las observaciones expuestas, con objeto de asegurar la máxima fiabilidad de la información que contienen y la justicia de las comparaciones realizadas a partir de ella. Y hay que señalar que no siempre ha resultado sencillo hacerlo, por lo que debemos ser conscientes del carácter de ensayo o de primera aproximación que tiene este ejercicio. Aunque se ha hecho un notable esfuerzo para asegurar el rigor del análisis, falta mucho por aprender y hay que seguir recorriendo este camino en las próximas ediciones de esta serie de informes. La información que se vaya recogiendo a lo largo del proceso de seguimiento de las Metas 2021 permitirá comprender mejor no solo la evolución que se haya seguido en cada caso, sino también las mejores estrategias que conviene aplicar para recopilar los datos necesarios.

Con ánimo de transparencia, merece la pena explicitar el procedimiento que se ha seguido para reunir y procesar la información que aparece en las fichas de los indicadores. Aunque todos ellos respeten la misma estructura, no quiere decir que se hayan construido del mismo modo.

En un primer momento, el Comité Ejecutivo del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas (IESME) clasificó los indicadores en tres categorías, dependiendo de la disponibilidad de datos para la elaboración de sus fichas:

- Una primera categoría se formó con aquellos indicadores para los que se cuenta con información suficiente procedente de bases de datos internacionales, generalmente de la CEPAL, la OCDE y de dos organismos pertenecientes a la UNESCO: el Instituto de Estadísticas (UIS) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

- Una segunda categoría está compuesta con los indicadores que no cumplen la condición anterior, pero para los que muy probablemente se disponga de información rigurosa a nivel nacional, que puede ser, en consecuencia, aportada por los propios países.

- Una tercera categoría está constituida por aquellos indicadores para los que es poco o muy poco probable que todos o la mayoría de los países cuenten con información válida o suficiente, independientemente de la importancia que les concedan.

No hace falta decir que dicha ordenación se corresponde además con el grado de dificultad que implica obtener una información sólida para elaborar las fichas de los indicadores. Mientras que los incluidos en la primera categoría se basan en datos contrastados y generalmente aceptados, pese a las eventuales deficiencias que puedan presentar, los correspondientes a las dos últimas ofrecen mayores problemas de documentación.

La clasificación realizada fue posteriormente contrastada con algunos de los miembros del grupo de expertos en evaluación vinculado a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con la intención de elaborar un listado lo más riguroso posible. Como resultado de esa consulta se depuró la relación preliminar y se presentó al germen de lo que posteriormente sería el Consejo Rector del IESME en una reunión celebrada en Buenos Aires en septiembre de 2010. Al final de dicho proceso se obtuvo una clasificación consistente de los distintos tipos de indicadores que permitió comenzar el trabajo con cierta seguridad.

Como fruto de los acuerdos establecidos con la Secretaría de Educación Pública de México y el Ministerio de Educación de España, varios representantes de ambos países tomaron parte activa en la elaboración de los indicadores. Por una parte, el Instituto de Evaluación de España se comprometió a buscar la información internacional existente para la primera categoría de indicadores y a elaborar un primer esbozo de las fichas correspondientes. Por otra

parte, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa de México se comprometió a indagar acerca de los indicadores correspondientes al profesorado y a planificar un estudio específico sobre dicho asunto para 2013. Finalmente, el representante de la Secretaría de Educación Pública de México se comprometió a abordar el estudio de la inversión en educación y a explorar la posibilidad de realizar un análisis de las prioridades de los países iberoamericanos en materia de política educativa y su conexión con las Metas 2021.

La obtención de información acerca de las dos últimas categorías de indicadores de las arriba mencionadas se abordó mediante la elaboración de un cuestionario específico para cada una de ellas. Dichos cuestionarios se elaboraron siguiendo un proceso de consultas a expertos y se ubicaron en un espacio web al que cada país tuvo acceso para enviar su respuesta. La información así recopilada ha servido de base para la elaboración de las fichas de un buen número de indicadores, como se verá en los capítulos siguientes.

A pesar del cuidado que se puso en la elaboración de dichos cuestionarios, en ocasiones no han conseguido escapar a algunas de las dificultades antes expuestas. Entre los problemas más llamativos destaca la diversidad de definiciones e interpretaciones que se hace de algunos conceptos y categorías de información, lo que no ha dejado de provocar algunas incoherencias y ambigüedades. Algunos de esos problemas fueron abordados y encauzados en la reunión que celebró el Consejo Rector del IESME en São Paulo en abril de 2011. Uno de los frutos principales de dicha reunión fue una nueva definición de algunos conceptos clave, que palió algunas de las dificultades encontradas y permitirá ir homogeneizando en informes posteriores la información proporcionada por los países.

No obstante, la escasez de la información disponible acerca de algunos indicadores obligó a buscar otros canales alternativos. Entre ellos vale la pena destacar la colaboración inestimable del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) y el grupo de expertos de educación artística de la OEI. En todo caso, los problemas aludidos no se pueden dar por plenamente resueltos.

De hecho, si bien se puede considerar que el proceso se ha desarrollado con un grado razonable de éxito, algunos indicadores no han podido completarse satisfactoriamente por problemas de escasez de información. En consecuencia, ha resultado aconsejable prescindir de aquellos que menor fiabilidad ofrecían. Es el caso de los indicadores 18 (porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios posobligatorios), 28 (porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación continua presenciales y a distancia) y 32 (porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos), que desafortunadamente no se incluyen en este informe.

En esta tesitura, hay que adoptar una actitud modesta y reconocer que la solución de estos problemas requerirá una actuación especial con vistas a la preparación de los próximos informes. Las fichas de los indicadores que aparecen en esta segunda parte del informe reconocen en muchas ocasiones dichas dificultades o al menos las apuntan cuando se han presentado. En consecuencia, habrá que tomar algunos de los datos actualmente disponibles con precaución y como una primera aproximación, sin considerarlos todavía concluyentes. A cambio, se debe reconocer la perspectiva ciertamente atractiva que se abre para el futuro, pues si el empeño se salda con éxito será la primera ocasión en que se disponga de indicadores internacionales fiables acerca de asuntos de gran interés educativo.

En la elaboración y el análisis de los indicadores relativos al gasto o la inversión en educación, incluidos en la tercera parte del informe, se ha seguido un modelo similar, aunque con un tratamiento diferenciado. En este caso se elaboró una ficha para cada país y se solicitó que se completase con la información necesaria, de acuerdo con una plantilla y unas instrucciones precisas. Los datos aportados por los países han servido de base para el análisis. Hay que recordar que, como ya se indicó al comienzo del informe, esta tercera parte se completa con un capítulo elaborado por la CEPAL acerca de la cooperación educativa en Iberoamérica y los recursos que moviliza, asunto importante para la financiación de las Metas 2021, pero que no está plasmado en indicadores concretos.

Otro tanto se hizo con una ficha específica acerca de las prioridades en política educativa y su relación con las metas acordadas, pero en este caso las respuestas obtenidas no han aportado una información tan valiosa como la anterior. Debido a la exigüidad y la dispersión de la información obtenida, no se ha considerado oportuno incluir un capítulo sobre ese asunto. Dada su importancia, habrá que abordarlo en informes posteriores, pero reconsiderando los modos de obtención de la información.

Las fichas de los indicadores han sido finalmente contrastadas con los países, mediante su envío a los representantes nacionales en el Consejo Rector, con objeto de corregir las posibles inexactitudes que pudieran contener. Esta fase ha resultado de gran utilidad para asegurar la corrección de la información aportada y para enriquecer los análisis realizados.

En suma, el ejercicio de tratamiento de los indicadores, de búsqueda de las fuentes de información más fiables y de recogida de los datos ha resultado extremadamente instructivo. Los responsables de la preparación y la elaboración del informe han extraído conclusiones muy valiosas con vistas a los próximos informes que se deben ir publicando. La reflexión y el trabajo coordinado de los distintos órganos que sustentan el trabajo del IESME deben permitir avances significativos en las próximas ediciones.

Capítulo **4**

Meta general 1: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora

META ESPECÍFICA 1. *Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

- *INDICADOR 1.* Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada.

  ➔ *Nivel de logro:* Cada año aumenta el número de proyectos innovadores que se desarrollan de forma coordinada en un territorio (municipio, departamento, región), en los que participan varios sectores sociales.

META PRIMERA	Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora
Meta específica 1	Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural
Indicador 1	Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada

Significado e importancia de la meta y el indicador

Cada vez existe una mayor conciencia de que la educación no se reduce a la escolarización, así como de las implicaciones que esta concepción tiene. Es decir, que niños, niñas y jóvenes aprenden y se desarrollan en varios contextos, y parte del éxito en su formación como personas y futuros ciudadanos depende precisamente de la articulación que se consiga entre los diversos ámbitos de la educación formal, no formal e informal. Es esta una de las razones por las que resulta esencial favorecer la participación de los diferentes sectores sociales en los proyectos educativos. Las experiencias de los proyectos educativos de ciudad, las ciudades educadoras u otras iniciativas con distinto nombre pero sustrato teórico semejante, todavía minoritarias pero sin duda en expansión, son un ejemplo de esta tendencia.

Sin embargo, no es este el único argumento que avala la necesidad de la intervención conjunta de los distintos sectores en la tarea educativa. La participación es al mismo tiempo un valor democrático y una exigencia irrenunciable para la cohesión social y la gobernanza de los países. Si ello es importante en cualquier sector de la vida colectiva, en el caso de la educación cobra especial valor. Definir el tipo de persona que se quiere ayudar a construir por medio de la educación es sin duda una tarea de naturaleza social, tanto desde el punto de vista de los procesos de desarrollo individual como desde la perspectiva cultural que implica.

No parece haber, por tanto, muchas dudas respecto de la necesidad de promover y consolidar la participación, pero también existe una clara conciencia de la dificultad que supone articular los procesos participativos, tanto desde el punto de vista de la coordinación entre los diversos sectores como de la actuación conjunta de los distintos niveles de la Administración (local, provincial, regional o estatal —o estadual—, nacional). La incorporación de la sociedad civil a la actividad educativa, con sus diversos cauces de representación y participación, es un elemento esencial, pero que añade sus peculiaridades y dificultades.

No es casualidad que la primera meta del proyecto Metas Educativas 2021 consista en el aumento de la participación social en la acción educadora. La concepción educativa que subyace a este impulso da por hecho que la participación real de la sociedad en proyectos educativos integrales es un pilar básico de la mejora educativa, sobre todo si se entiende como un cauce privilegiado para el desarrollo social.

La situación según los datos disponibles

Es difícil sintetizar en datos cuantitativos la información que los países han aportado al cuestionario elaborado por el IESME. No obstante, tiene gran riqueza e interés y, lo más importante, pone de manifiesto que, de hecho, ya se cuenta en Iberoamérica con numerosas experiencias de participación de los distintos sectores sociales. En el cuadro 1 se recogen las valoraciones que dieciocho países han hecho de la presencia de estas iniciativas en una escala que se proponía en el cuestionario del IESME, de acuerdo a las siguientes opciones:

> En su país, en relación con la participación de diferentes sectores sociales en proyectos educativos, ¿cuál diría que es la situación?
>
> A) Apenas existen experiencias de trabajo coordinado de los sectores sociales.
> B) Se están iniciando experiencias.
> C) Hay un creciente desarrollo de experiencias.
> D) Hay bastantes experiencias.
> E) Hay muchas experiencias.

La mayoría de las respuestas apuntan a una situación que podría calificarse de positiva en términos globales, ya que gran parte de los países que han respondido consideran que existe un número importante de experiencias de este tipo o valoran que se encuentran en proceso de crecimiento. Tan solo cuatro de los dieciocho países se autocalifican en la fase de iniciación.

En la encuesta se preguntaba también cuáles eran los sectores sociales que normalmente estaban implicados en estos proyectos de acción coordinada. Las respuestas permiten identificar algunas constantes. La primera sería que los sectores con los que se establece mayor coordinación son los de salud y desarrollo social. En la práctica totalidad de los países se alude a la participación de las Administraciones responsables de estos sectores, pero también es frecuente señalar la intervención de iniciativas de otros agentes que no forman parte de la Administración. Así, en catorce de las dieciocho respuestas se alude a la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. La referencia a los sindicatos de trabajadores aparece aproximadamente en un tercio de las respuestas, mientras que la alusión a las empresas es bastante menos frecuente. Merece la pena destacar también, por lo positivo que resulta, la participación de federaciones y confederaciones que agrupan a la población indígena o afrodescendiente en

determinados países con una presencia alta de tales colectivos. El caso de Bolivia destaca especialmente desde este punto de vista.

En el cuestionario también se pedía a los países que pusieran un ejemplo de un proyecto de participación de los servicios sociales en la tarea educativa. La variedad en las respuestas es muy grande y el valor de recogerlas en este informe se limita, por tanto, a ilustrar y compartir aquellas iniciativas que cada país considera más relevantes. Hay que subrayar que la mayor parte de ellos añaden en sus respuestas otras iniciativas, junto al ejemplo que cada uno haya destacado.

Argentina cita el Plan Ahí. Bolivia se refiere a las iniciativas que se han puesto en marcha con seis organizaciones sociales matrices: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); el Consejo Nacional de Ayllus y Makas del Qullasuyu (CONAMAQ); la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCIOB-BS); la Confederación Indígena de Oriente de Bolivia (CIDOB); la Central Obrera Boliviana (COB); la Confederación Nacional de Comunidades Interculturales (CNCI). Junto con estas organizaciones se ha puesto en marcha el proyecto Becas Solidaridad por la Igualdad, así como iniciativas en la Universidad.

Chile cita, por ejemplo, los programas de prevención del consumo de drogas en el marco escolar, que cubren desde la etapa de la educación preescolar hasta el último año de la enseñanza secundaria, impulsados por la Comisión Nacional de Control de Estupefacientes y el Ministerio de Educación. Colombia remite a su Plan Decenal. Costa Rica señala el Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD), que es una herramienta para automatizar procesos administrativos que a su vez genera información para la toma de decisiones en el nivel del centro educativo y en el ministerial. En el programa participan la Asociación para la Innovación Social (ASIS), la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y el Ministerio de Educación Pública.

Cuba remite al Programa Educa a Tu Hijo, que viene desarrollándose desde el curso 1992-93 con el objetivo de ampliar la cobertura educativa a las primeras edades (0-6 años). Esta actuación toma a la familia como célula básica y tiene un marcado enfoque comunitario e intersectorial. En él participan los ministerios de Salud Pública, Cultura y Deporte, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores (ANAP), los trabajadores sociales, la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) y el Ministerio de Justicia, todos bajo la coordinación del Ministerio de Educación.

Ecuador incluye en su respuesta el modelo de gestión descentralizada de servicios a través de circuitos y distritos. El Salvador señala el FOSALUD, un programa de alimentación y salud escolar. España destaca la colaboración de los servicios sociales de los ayuntamientos con los

centros educativos para la prevención, el seguimiento y el control del absentismo escolar. Guatemala cita la comisión preparatoria del Consejo Nacional de Educación. Honduras indica que actualmente se trabaja en una Estrategia de Seguridad Alimentaria, en la cual se pretende coordinar con los actores y el sector público y privado para asentar líneas de trabajo y evitar la dispersión de acciones y los esfuerzos que se realizan en este ámbito. México, por su parte, elige como ejemplo los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, que constituyen una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, cuyo objetivo es promover la participación de la sociedad y el desarrollo de actividades que buscan fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, así como ampliar la cobertura de estos servicios educativos.

Nicaragua enfatiza el proyecto de capacitación a maestras para atender a madres con hijos menores de seis años de edad que a la vez educan a sus hijos en aspectos de higiene y salud, prevención de la transmisión del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el sida, alfabetización y posalfabetización, y registro de identidad de niños y niñas. En este proyecto participan el Ministerio de Salud, el Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez (Mi Familia), el Ministerio de Educación, el Instituto Nicaragüense de la Mujer y el Instituto de Seguridad Social. Panamá indica las ayudas escolares mediante transferencia monetaria condicionada, y Paraguay señala el programa de transferencias de recursos condicionadas, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), en el que están involucrados el sector de educación y el de salud.

Portugal remite a O Programa TEIP: Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, que es un ejemplo de intervención conjunta de las escuelas, las autoridades locales y la sociedad civil. Por su parte, la República Dominicana indica el proyecto Probateyes, que es una iniciativa conformada por instituciones oficiales, empresariales y de la sociedad civil que articula y coordina acciones de dignificación y de desarrollo del ser humano en las comunidades cañeras o bateyes, realizando intervenciones en educación, salud y desarrollo comunitario. Finalmente, Uruguay describe el Plan Ceibal, un programa que coordina recursos humanos y materiales de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC), la empresa de telecomunicaciones Antel y el Ministerio de Educación. Se estructura sobre la base de la activa participación de actores sociales como los docentes, los alumnos y alumnas, y las familias.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 1. Cuadro 1

Experiencias de participación social en proyectos educativos

País	Estimación de la presencia de experiencias de participación de diferentes sectores sociales en proyectos educativos
Argentina	Creciente
Bolivia	Creciente
Chile	Creciente
Colombia	Bastantes
Costa Rica	Creciente
Cuba	Bastantes
Ecuador	Iniciando
El Salvador	Bastantes
España	Bastantes
Guatemala	Iniciando
Honduras	Iniciando
México	Creciente
Nicaragua	Muchas
Panamá	Creciente
Paraguay	Iniciando
Portugal	Muchas
República Dominicana	Bastantes
Uruguay	Muchas

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL PRIMERA

La meta primera plantea reforzar y ampliar en los países de Iberoamérica la participación de la sociedad en la acción educadora. La inclusión de este objetivo entre las once metas generales y la decisión de presentarla en primer lugar emiten un mensaje claro acerca del concepto de calidad de la educación en el que se sustenta el proyecto Metas 2021. Un proyecto que se fundamenta en la convicción de que la educación es tarea de todos, y que solo cuando el conjunto de la sociedad así lo asume pueden los países avanzar en el compromiso de ofrecer a sus ciudadanos una educación de calidad.

Frente a posiciones que mantienen una visión reduccionista de la educación, limitada a la enseñanza que se imparte en las instituciones escolares, con esta meta se apuesta por una concepción amplia de los procesos educativos. Adoptar esta perspectiva implica asegurar la coordinación de todas aquellas instituciones que de forma directa o indirecta repercuten en el desarrollo y la formación de las personas a lo largo de la vida.

Los dos verbos que se incluyen en la Meta 1 expresan finalidades con entidad propia. Se trata, por una parte, de reforzar la presencia de aquellos sectores que ya están implicados en el ámbito educativo y, por otra, de ampliar el espectro de participación para incluir en él otras voces y otras manos que contribuyan al impulso de la acción educadora. Así, cuando esta meta general se concreta en la meta específica 1, se citan determinados sectores cuya presencia resulta esencial: «Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural».

La educación es un derecho y, como tal, responsabilidad de los poderes públicos; pero la iniciativa privada es imprescindible. A través de sus distintos formatos —organizaciones, fundaciones, empresas— el sector privado aporta no solo recursos, sino sensibilidades y perspectivas que enriquecen el panorama educativo. Si bien se puede contribuir a la educación desde una gran diversidad de sectores, hay algunos cuya colaboración es imprescindible, como es el caso de los servicios de salud, los servicios sociales, los que se ocupan de la cultura y todos aquellos relacionados con el desarrollo económico al que la educación contribuye y del que a su vez depende.

Todas las metas tienen un amplio horizonte de desarrollo, pero el de esta primera es enorme. Es mucho el esfuerzo que resulta necesario para consolidar la participación y la coordinación de los agentes sociales que ya están presentes, y quedan otros muchos por sumar. De ahí la dificultad de acotar indicadores precisos que permitan tomar el pulso a una realidad tan compleja. Por ello se optó por empezar haciendo una descripción de los principales sectores que

en cada país participan actualmente en proyectos educativos integrales, que permitiera en el futuro cuantificar de forma más precisa el aumento de este tipo de iniciativas. De hecho, el nivel de logro que se ha establecido para este primer indicador no establece un incremento numérico preciso, sino que se limita a constatar el aumento de este tipo de proyectos.

En las bases de datos internacionales no se recoge esta dimensión de la realidad educativa, por lo que los resultados presentados provienen todos ellos de la información enviada por los países en respuesta al cuestionario que se elaboró desde el IESME. En él se solicitaba la valoración del grado de participación social en la educación, tomando como criterio el número de experiencias que implican la intervención coordinada de varias instituciones sociales públicas o privadas. Los datos muestran un panorama alentador. De los dieciocho países que contestaron a la pregunta, tan solo cuatro consideran que están en una fase de iniciación. El resto alude a una tendencia de progresivo incremento o califica directamente de numerosas las experiencias.

La valoración cuantitativa es sin duda interesante, pero da mejor cuenta de la realidad la descripción que los países han hecho de los sectores más activos en estos proyectos. Los servicios sociales y los de salud son citados por la inmensa mayoría. Las ONG son también agentes muy implicados. En el caso de los países con una alta presencia de población indígena o afrodescendiente, se cuenta con la colaboración de organizaciones locales y nacionales que representan a estos colectivos, lo que resulta especialmente valioso. De acuerdo con las respuestas recibidas, la participación de las empresas es todavía escasa, y probablemente esta debería ser una de las líneas de avance en el futuro. Su colaboración en el ámbito de la educación técnico-profesional resulta esencial, pero el apoyo no debe limitarse a este campo. El compromiso del mundo empresarial implica también su presencia en los órganos consultivos de participación y su contribución a los proyectos de innovación y mejora impulsados por la Administración educativa o fruto de su propia iniciativa.

Se echa en falta asimismo la existencia de órganos de participación regulados oficialmente, con el reconocimiento y la garantía de permanencia que ello supone. La existencia de consejos consultivos en los que estén representados los distintos sectores de la comunidad educativa junto con aquellas otras instituciones a las que se desee implicar en proyectos integrales es una de las vías más interesantes para establecer cauces consolidados de participación.

En el futuro habrá que elaborar indicadores más precisos que permitan ir realizando un seguimiento detallado de la forma en que cada país va tejiendo estas redes de colaboración. Quede de manifiesto en este primer informe el consenso de los Estados de Iberoamérica en torno a la importancia de esta meta primera y la constatación de la voluntad de avanzar en esta dirección.

Capítulo **5**

Meta general 2: Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación

META ESPECÍFICA 2. *Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.*

- *INDICADOR 2.* Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que recibe apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 30 % de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100 % la recibe en 2021.

META ESPECÍFICA 3. *Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.*

- *INDICADOR 3.* Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

  → *Nivel de logro:* El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino es al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

- *INDICADOR 4.* Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios.

→ *Nivel de logro:* Aumenta en un 2 % anual el alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que accede a la ETP, y en un 1 % el que accede a la Universidad.

META ESPECÍFICA 4. *Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.*

- *INDICADOR 5.* Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna.

  → *Nivel de logro:* Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna, y sus maestros los utilizan de forma habitual.

- *INDICADOR 6.* Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.

  → *Nivel de logro:* Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes.

META ESPECÍFICA 5. *Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.*

- *INDICADOR 7.* Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 60 % del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en la escuela ordinaria, y entre el 50 % y el 80 % lo está en 2021.

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 2	Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela
Indicador 2	**Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que recibe apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Las familias que se encuentran en situación de marginalidad a menudo carecen de las condiciones, tanto materiales como culturales, que resultan necesarias para adoptar el compromiso que supone llevar a sus hijos e hijas a la escuela y mantenerlos escolarizados al menos hasta el final de la etapa obligatoria.

Los Gobiernos son conscientes de estas dificultades y por eso muchos de ellos, a través de las Administraciones responsables de la educación y de los asuntos sociales, han puesto en marcha programas cuyo objetivo consiste en apoyar a estas familias por distintas vías. Una de ellas se orienta a la concienciación sobre la importancia de la asistencia a la escuela. Acercar los centros escolares a todos los lugares con población infantil y facilitar su acceso es otra de las iniciativas imprescindibles. También, hacer de la escuela un lugar en el que se atiende a las necesidades de salud y alimentación, a la vez que a los procesos de aprendizaje, viene mostrándose como una estrategia muy eficaz. Y, junto con ello, es frecuente que se brinde a las familias un subsidio económico vinculado precisamente a la asistencia de sus hijos e hijas a la escuela.

La mayor parte de estas iniciativas son todavía recientes, pero de ellas depende en gran medida el cumplimiento de la meta general segunda: lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación. De ahí la importancia de este indicador. Si bien es difícil sistematizar la información que permitiría conocer con detalle su grado de logro, no cabe duda de que es necesario ir aproximándose progresivamente a una definición consensuada que permita que las unidades de estadística de los distintos países registren sistemáticamente la información de cuántas familias reciben apoyo, de qué tipo es la ayuda y cuáles son los procedimientos de control, y así responder a la pregunta crucial de si realmente se está garantizando el ejercicio del derecho al acceso y la permanencia de todos los menores en el sistema escolar.

La situación según los datos disponibles

De los dieciocho países que han contestado el cuestionario del IESME en lo relativo a este indicador, trece responden que cuentan con datos nacionales sobre el porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben ayuda para la asistencia a la escuela. Sin embargo, esta información no se encuentra suficientemente sistematizada para poder cuantificarla y compararla entre sí.

En cualquier caso, las respuestas a la encuesta ofrecen una panorámica muy interesante que recogemos a continuación. Argentina cuenta con la Asignación Universal por Hijo. Bolivia realiza el pago del Bono Juancito Pinto, que se entrega a todos los niños y niñas que cursan el nivel primario (de los cursos primero a octavo) y han asistido con regularidad a clase en unidades educativas de dependencia pública, sin hacer distinción de acuerdo con su condición económica u otro criterio. Colombia responde que existe una selección de las familias más pobres que forman parte de la Red Juntos, la estrategia para la superación de la pobreza extrema, y que un porcentaje importante de estas familias están incluidas en el programa Familias en Acción, que otorga un subsidio por alumno condicionado a la asistencia escolar y al seguimiento de la talla para el control nutricional.

Costa Rica no aporta información sobre el tipo de programa que lleva a cabo, pero estima que entre el 50 % y el 70 % de las familias con dificultades socioeconómicas reciben ayudas para la asistencia a la escuela. Chile cuenta con la Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE), un aporte económico de libre disposición con un monto total anual de 162 000 pesos chilenos cancelado a través de cuatro cuotas depositadas en la cuenta RUT de los beneficiados. El objetivo de esta beca consiste en estimular y apoyar a los estudiantes que presentan alto riesgo de deserción escolar para que logren finalizar con éxito su ciclo escolar medio. Está destinada a estudiantes de educación media de los liceos que fueron focalizados por el programa a escala nacional, poniendo especial énfasis en estudiantes embarazadas, madres y padres, así como los pertenecientes al Programa Puente/Chile Solidario (CHISOL) y los beneficiarios del Servicio Nacional del Menor (SENAME).

Cuba no tiene programas de este tipo porque, como señala en su respuesta, la educación, tanto general como universitaria, e incluso el posgrado, es gratuita y el acceso está abierto a toda la población en una red de centros escolares distribuida en todo el sector urbano y rural de la isla. La facilidad del acceso se pone de manifiesto en las tasas netas de matriculación en primaria y secundaria, así como en el índice de paridad de género, sin que medien para estos logros formas de ayuda económica a las familias para la asistencia de sus hijos a la escuela.

En Ecuador se cuenta con el Programa de Protección Social (PPS), que tiene a su cargo el Bono de Desarrollo Humano para las familias más pobres, cuyo enfoque consiste en mejorar

la situación económica del núcleo familiar y apoyar la permanencia de los niños en la escuela. En El Salvador, la intervención es más indiferenciada. Todas las familias que tienen a sus hijos en el sistema educativo público son beneficiarias del programa Paquete Escolar, que consiste en proporcionar útiles, uniformes y zapatos y, como complemento, también se benefician del programa de alimentación escolar.

Guatemala es uno de los pocos países que ha incluido en su respuesta datos concretos y actualizados para el año 2011: en total, hay 902 271 familias beneficiadas, 2 512 285 niños beneficiados, y 302 municipios cubiertos. El programa, que promueve la inversión en educación, salud y nutrición, se denomina Mi Familia Progresa y tiene como objetivo estratégico contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza, con niños menores de quince años y madres gestantes. Las madres beneficiarias o madres titulares que se acogen al programa firman un compromiso de aceptación de ingreso al mismo, en el que asumen la responsabilidad de: a) llevar a sus niños a las escuelas públicas de su comunidad; b) garantizar la permanencia de los menores en las aulas; c) asistir con ellos a todos los chequeos médicos programados en los centros y puestos de salud de su comunidad; d) asistir a las capacitaciones en salud y educación que el programa impulsa a través del sistema de corresponsabilidades. Tras haber cumplido con el compromiso de llevar a sus hijos e hijas a las escuelas públicas y a los chequeos médicos, las madres titulares tienen que acudir a los eventos de pagos programados.

Honduras desarrolla el Programa de Transferencias Condicionadas Bono 10 000, que selecciona a las familias beneficiarias con hijos en edad escolar para que asistan obligatoriamente a través del beneficio del bono. México cuenta con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que entrega de manera directa apoyos monetarios a las familias beneficiarias. El programa cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos hacia las familias que realmente los necesitan. También en este caso se tienen datos cuantitativos del alcance del programa. Hasta 2010, se han beneficiado 5.8 millones de familias, lo que representa alrededor de un 20 % del grupo de niños que realmente se encuentran en una situación de desventaja en relación con el desarrollo económico y social.

Nicaragua señala que se entregan paquetes escolares solidarios, zapatos y bicicletas para los estudiantes de las zonas rurales a cada familia beneficiada con el apoyo de las comisiones municipales de la Batalla por el Sexto Grado. Asimismo, se entrega la merienda escolar a todos los niños y niñas de primaria, que se distribuye los doscientos días hábiles del año.

Panamá, por su parte, también hace llegar a determinadas familias una ayuda económica condicionada a la asistencia escolar de sus hijos. Paraguay tiene el mismo tipo de programa en los 66 distritos más pobres. Las familias elegibles son aquellas con hijos menores de die-

ciocho años, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con capacidad diferente que hayan sido identificadas en situación de pobreza extrema mediante la aplicación del índice de calidad de vida y que están asentadas en los distritos priorizados por el índice de priorización geográfica (IPGEX).

En la República Dominicana, el Programa Solidaridad-ILAE, que depende del Gabinete Social del Gobierno, asiste a familias en situación de pobreza y contempla específicamente una ayuda para incentivar la asistencia a la escuela básica y disminuir la deserción. Las familias son identificadas a través del Sistema de Información y Registro de Beneficiarios (SIUBEN), que evalúa la situación socioeconómica de la familia. Actualmente, 207 291 familias con dificultades socioeconómicas (27.3 %) reciben apoyo para la asistencia de los hijos a las escuelas y a los centros de salud. Reciben una ayuda económica mensual de 150 pesos dominicanos por niño (hasta cuatro niños) con edades de entre 6 y 16 años, con la condición de que asistan regularmente a la escuela básica. Esta información se registra además en los centros educativos a través del Sistema de Gestión de Centro.

Finalmente, Uruguay cuenta con prestaciones económicas condicionadas a la asistencia escolar. Entre ellas, destacan las Asignaciones Familiares, brindadas por el Banco de Previsión Social (BPS), que tienen como beneficiarios a niños a cargo de trabajadores. Se otorgan desde el momento en que se comprueba el embarazo y varían según los ingresos del hogar, aumentando la prestación según la cantidad de hijos. Los niños y niñas deben recibir educación primaria o secundaria hasta los catorce años, o estudios medios superiores hasta los dieciocho años. También se otorga a quienes padecen alguna discapacidad; si el beneficiario estudia, se mantiene hasta el cumplimiento de los quince años. También se concede a hijos de atributarios fallecidos, privados de libertad o con discapacidad para toda tarea remunerada que continúen en educación primaria hasta el cumplimiento de los dieciséis años.

En el caso de España y Portugal, si bien se cuenta con apoyos que realizan los servicios sociales a las familias más vulnerables, no existen programas análogos a los que se desarrollan en los países de América Latina.

En el cuestionario se preguntó también qué porcentaje de familias de las que reciben la ayuda llevan realmente a sus hijos e hijas a la escuela. En la tabla 1 se presentan los datos de esta estimación, que ponen de manifiesto que en la mayoría de los países se conseguiría el objetivo aproximadamente en tres de cada cuatro familias beneficiarias.

Por otra parte, todos los países menos uno dicen que cuentan con sistemas de control del cumplimiento por parte de las familias del compromiso de llevar a sus hijos a la escuela que implica la ayuda.

El panorama que se deriva de esta información puede calificarse de alentador. Los países están desarrollando programas dirigidos al logro de la meta a la que se refiere este indicador. La carencia de datos sistemáticos no permite apreciar todavía con suficiente certeza si la cobertura es suficiente, pero parece razonable confiar en que los Gobiernos irán aumentando progresivamente el compromiso con estas actuaciones que resultan imprescindibles para la equidad.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 2. Tabla 1

Estimación del porcentaje de las familias que reciben ayudas económicas para mantener a sus hijos e hijas en la escuela y que realmente los llevan

País	Porcentaje
Argentina	Más del 70 %
Colombia	Entre el 50 % y el 70 %
Ecuador	Más del 70%
El Salvador	Entre el 20 % y el 50 %
Guatemala	Más del 70 %
Honduras	Entre el 5 % y el 20 %
México	Más del 70 %
Nicaragua	Más del 70 %
Panamá	Más del 70 %
Paraguay	Más del 70 %
Portugal	Más del 70 %
República Dominicana	Más del 70 %
Uruguay	Más del 70 %

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 3	Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación
Indicador 3	**Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta específica 3 aborda uno de los aspectos esenciales en la progresiva superación de la desigualdad que caracteriza a Iberoamérica. Hoy en día sabemos que lograr la calidad de la educación implica necesariamente repartir los beneficios educativos de una manera equitativa. La educación debe ser igualmente accesible a todos y, lo que es más importante, debe permitir que todo el alumnado que finaliza la enseñanza básica haya adquirido aquellos aprendizajes esenciales que, de no poseerse, colocan a la persona en desigualdad de oportunidades con respecto a quienes sí los han adquirido.

Determinados colectivos de población han venido sufriendo una segregación social que los ha mantenido alejados de los servicios escolares, entre otros. Las minorías étnicas, los alumnos y alumnas pertenecientes a poblaciones originarias y afrodescendientes, los que viven en zonas rurales y quienes pertenecen al género femenino forman parte de esos colectivos.

Aunque en todos los casos se trate de problemas de inequidad, su naturaleza es distinta y ello significa que las causas que la originan, y, por tanto, también las soluciones que se deben poner en marcha, difieren en cada caso. El grado de segregación de cada uno de dichos colectivos es asimismo distinto. Finalmente, la situación en cada país, y a menudo en el interior de un mismo país, refleja realidades diversas.

Con independencia de estas peculiaridades, se trata en todos los casos de ejemplos concretos de lo difícil que resulta alcanzar el objetivo ampliamente compartido de ofrecer una educación inclusiva. Entre otras razones, porque conseguirlo implica actuar más allá del ámbito estricto de la escolarización y poner en marcha actuaciones integrales contra la pobreza y la marginación.

A pesar de estas dificultades, se ha avanzado mucho en esta línea, lo que no quita que siga quedando camino por recorrer. De ahí la importancia que posee prestar especial atención a

la información que se recoge en este indicador para contribuir a la toma de conciencia del problema, un primer paso siempre imprescindible para buscar una solución.

La situación según los datos disponibles

La primera observación que es preciso realizar consiste en la escasa información con la que contamos para analizar este indicador. En la tabla 1 y los gráficos 1 y 2 se recogen datos únicamente de nueve países y sin que coincidan exactamente ni los conceptos ni los años de referencia. Acotando, por tanto, el alcance del análisis de la situación que aquí se presenta, se observan no obstante algunas tendencias interesantes. La primera de ellas consiste en que la diferencia entre las tasas de asistencia de la población indígena y afrodescendiente y el resto de la población escolarizada en educación primaria es en general pequeña, o inexistente, como en el caso de El Salvador. Nicaragua presenta un patrón peculiar, ya que la diferencia entre poblaciones se invierte a favor del alumnado indígena y afrodescendiente, aunque la diferencia sigue siendo muy pequeña.

Por lo que respecta a la educación secundaria, lo primero que se aprecia es un pequeño descenso en las tasas de asistencia del conjunto del alumnado. Los datos muestran también dos tipos de realidades muy distintas. Algunos países —Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador y Nicaragua— consiguen mantener una presencia equilibrada entre ambas poblaciones. Sin embargo, en el resto de los sistemas educativos de los que se poseen datos, la brecha entre ambas poblaciones aumenta notablemente.

Las tasas descienden ligeramente en todos los casos, exceptuando Chile, cuando se observa la conclusión de la etapa de educación primaria con respecto a las de asistencia. El descenso se produce en el conjunto de la población, pero es mayor en el colectivo del alumnado indígena y afrodescendiente. Los resultados permiten comprobar también la influencia de la ruralidad, pues el porcentaje de alumnos que acaban la educación primaria es menor en las zonas rurales, excepto en el caso de Chile. Este efecto negativo es aún mayor en la población indígena y afrodescendiente. Es decir, el colectivo que reúne ambas características sufre una doble discriminación.

Por lo que respecta a las diferencias en función del sexo del alumnado, conviene subrayar que no se dispone de información sistemática actualizada, lo que representa sin duda una carencia estadística. No obstante, en estudios realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) hace casi diez años (que no se utilizan en este análisis) se pone de manifiesto que las alumnas pertenecientes a poblaciones indígenas asisten en menor proporción a la educación secundaria, tendencia que se agudiza si además residen en zona rural. Ese tipo de estudios dibujan un cuadro de segregación múltiple en el que la mujer indígena rural presenta el mayor riesgo para el éxito escolar. Todo hace pensar que se trata de un fenómeno persistente.

Especificaciones técnicas

Este indicador mide el porcentaje de niños y niñas de poblaciones indígenas y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas y zonas rurales, escolarizados en los ciclos primario (de 6 a 11 años) y secundario (de 12 a 17 años) de la educación formal.

La fuente de los datos es un estudio de la CEPAL elaborado a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los distintos países.

Posible información y material adicional

El informe *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, elaborado por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) incluye información muy interesante para el conjunto de indicadores de la meta general segunda (http://www.siteal.iipe-oei.org).

Indicador 3. Tabla 1

Tasas netas de asistencia a la educación primaria y secundaria, según el área geográfica de residencia y el origen étnico, en Iberoamérica (9 países)

EN PORCENTAJE

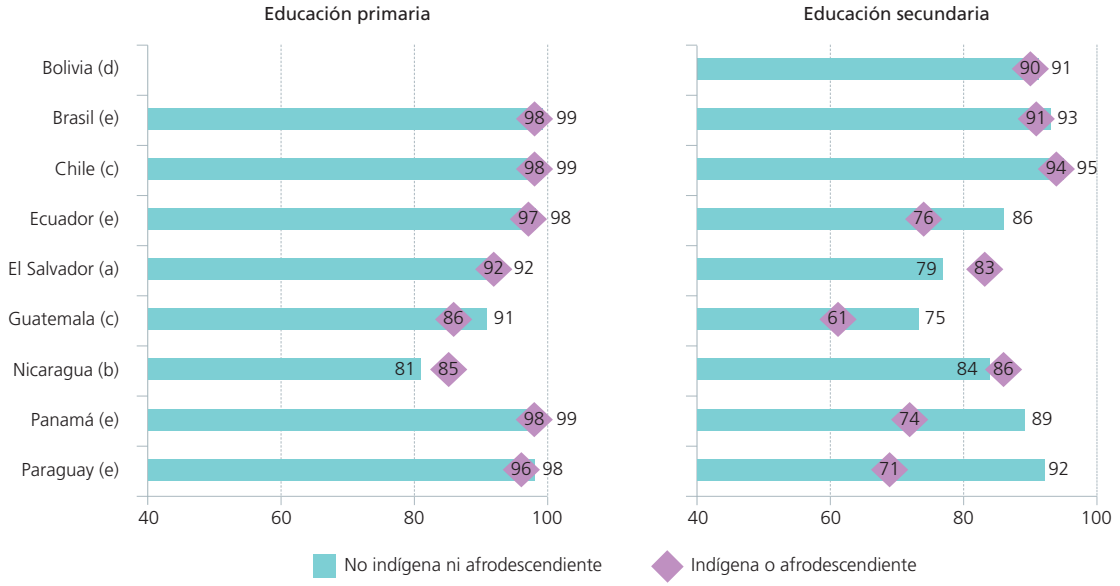
País	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA		CONCLUSIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA				TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA	
	Total nacional		Total nacional		Zonas rurales		Total nacional	
	Indígena o afrodescenciente	No indígena ni afrodescendiente	Indígena o afrodescenciente	No indígena ni afrodescendiente	Indígena o afrodescenciente	No indígena ni afrodescendiente	Indígena o afrodescenciente	No indígena ni afrodescendiente
Bolivia (2007)	—	—	90	95	86	90	90	94
Brasil (2008)	98	99	93	95	83	89	91	93
Chile (2006)	98	99	98	99	97	98	94	95
Ecuador (2008)	97	98	89	95	89	93	76	86
El Salvador (2004)	92	92	74	78	63	65	83	79
Guatemala (2006)	86	91	49	71	40	58	61	75
Nicaragua (2005)	85	81	58	71	46	54	86	84
Panamá (2008)	98	99	73	97	73	93	74	89
Paraguay (2008)	96	98	83	94	82	87	71	92
Total	**93**	**97**	**82**	**93**	**70**	**84**	**85**	**92**

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Indicador 3. Gráfico 1

Tasas netas de asistencia a primaria y a secundaria, según el origen étnico

EN PORCENTAJE

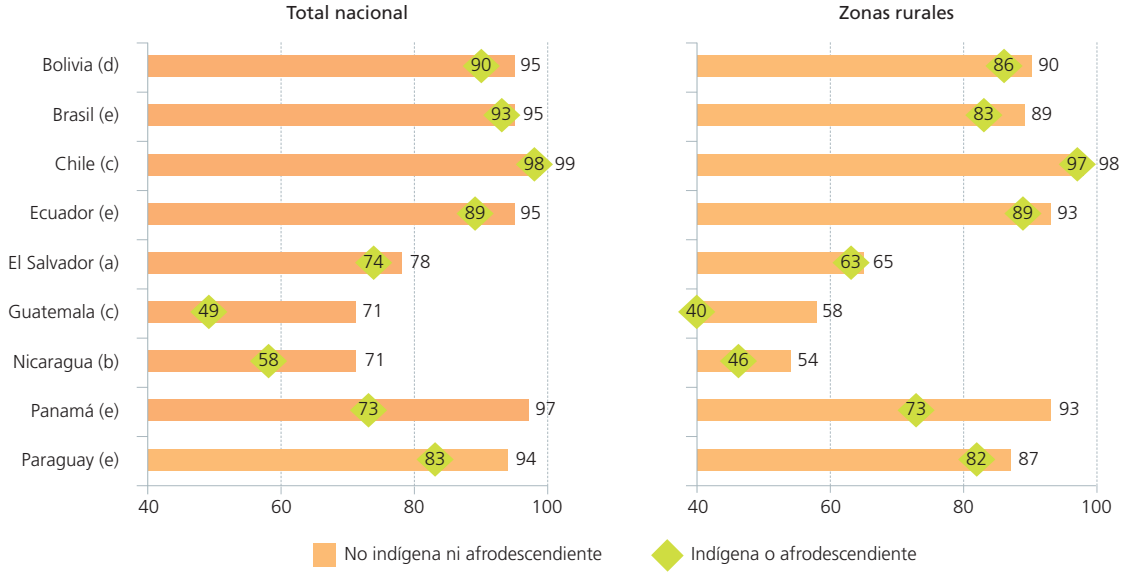


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
(a) 2004; (b) 2005; (c) 2006; (d) 2007; (e) 2008.

Indicador 3. Gráfico 2

Tasas de conclusión de la enseñanza primaria, según el área de residencia y el origen étnico, en Iberoamérica (2008)

EN PORCENTAJE



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
(a) 2004; (b) 2005; (c) 2006; (d) 2007; (e) 2008.

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 3	Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación
Indicador 4	**Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios**

Significado e importancia de la meta y el indicador

El indicador 3, relativo al igual que este a la meta específica 3, ofrecía una panorámica del pilar en que se basa la equidad educativa con vistas a la integración y la cohesión social: el acceso y la finalización de la educación básica obligatoria. Garantizar las condiciones para que el alumnado perteneciente a minorías étnicas y poblaciones originarias y los estudiantes afrodescendientes cursen con éxito este período educativo es sin duda una prioridad de todo sistema educativo. No obstante, el esfuerzo orientado a superar cualquier tipo de discriminación debe continuar en las siguientes etapas de la educación posobligatoria y también en los estudios superiores. Hacer visible en qué medida se está consiguiendo esta meta es el objetivo del indicador 4 que aquí se comenta.

La educación técnico-profesional (ETP) es una vía privilegiada para establecer un nexo adecuado entre la educación y el empleo. Sin renunciar al énfasis que debe ponerse en el desarrollo de las competencias básicas, tanto en los ámbitos del conocimiento académico como en los del desarrollo social y cívico, la ETP incorpora el aprendizaje de las competencias profesionales. Con ello pretende responder tanto a los intereses y motivaciones de un número importante de estudiantes como a las necesidades productivas de la sociedad. A pesar del papel clave que desde esta perspectiva desempeña la ETP, en muchos casos sigue siendo un tramo educativo menos valorado que la vía académica de la secundaria superior y conduce habitualmente a distintas posiciones en la estructura social, por lo que requiere de un mayor apoyo por parte de las Administraciones educativas. Es preciso avanzar en las actuaciones que permitan que los colectivos a los que se refiere este indicador accedan a la ETP en igual medida que el resto del alumnado.

Las tasas de escolarización en los estudios universitarios van aumentando también y es importante que el acceso del alumnado afrodescendiente y del perteneciente a minorías étnicas o pueblos originarios se produzca en iguales condiciones a las del resto de la población,

lo que significa no solo una progresiva equiparación en el número de estudiantes, sino una presencia semejante en los distintos tipos de estudios que se ofrecen desde la Universidad.

La situación según los datos disponibles

La lectura de la tabla 1 pone de manifiesto de forma elocuente la escasa información con la que cuentan las Administraciones educativas en el ámbito al que se refiere el indicador. Algunas de las causas de esta situación están claras. En primer lugar, hay países cuya composición sociodemográfica no incluye este tipo de poblaciones. Por otra parte, son también muchos los casos en que las estadísticas no recogen esta información porque se trata de datos autodeclarados. La traducción de los conceptos definitorios de dichos colectivos a la realidad de cada país es una dificultad que también se ha señalado en las respuestas proporcionadas al cuestionario del IESME. De hecho, cabe la duda de en qué medida algunos países han enviado datos que puedan no corresponderse con la información que se solicitaba, lo que podría eventualmente introducir alguna distorsión.

Poco puede concluirse, por tanto, a partir del análisis de los datos disponibles. Sin embargo, allí donde se cuenta con información parece claro que la presencia de estos colectivos en la ETP y la Universidad es todavía muy escasa, lo que exige que los Gobiernos hagan un esfuerzo por avanzar progresivamente hacia una situación de mayor equidad.

Otra conclusión evidente se refiere a la necesidad de acordar con mayor claridad y consenso la definición de este indicador y establecer las medidas necesarias para recopilar los datos de escolarización desagregados de acuerdo a estas variables: recoger los datos de ambas etapas por separado y especificando a cuál de los tres colectivos hacen referencia (minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes). Asimismo, sería interesante poder obtener estos datos desagregados por sexo.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden en todos los casos de la información proporcionada por los propios países a petición del IESME.

Posible información y material adicional

El informe *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, elaborado por el SITEAL, incluye información muy interesante para el conjunto de indicadores de la meta general segunda (http://www.siteal.iipe-oei.org).

Asimismo, puede encontrarse información muy interesante para todos los indicadores de la meta específica cuatro en el *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, publicado en 2010 por UNICEF y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Indicador 4. Tabla 1

Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios

País	ETP			UNIVERSIDAD		
	Minorías	Poblaciones originarias	Afrodescendientes	Minorías	Poblaciones originarias	Afrodescendientes
Argentina	—	—	—	—	15	—
Bolivia	—	—	—	—	—	—
Brasil	—	—	—	0.8	0.2	35
Chile	5.8	—	—	—	—	—
Colombia	—	—	—	—	—	—
Costa Rica	0.02	0.81	1.07	—	—	—
Cuba	No existen minorías	No existen minorías	No existen minorías	No existen minorías	No existen minorías	No existen minorías
Ecuador	—	—	—	—	—	—
El Salvador	—	—	—	—	—	—
España	4.3	—	—	6.4*	—	—
Guatemala	—	Ladino, 71.47; xinca, 0.21; maya, 22.79; garífuna, 0.84; otros, 4.68**	—	—	—	—
Honduras	—	—	—	—	—	—
México	—	—	—	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—	—	—
Portugal	—	—	—	—	—	—
República Dominicana	—	No existen	—	—	No existen	—
Uruguay	—	—	—	—	—	—

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
* Se ha considerado como minoría a todo el alumnado extranjero.
** Alumnado del último año del ciclo diversificado.

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 4	Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios
Indicador 5	**Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta específica 4 se refiere a una de las dimensiones esenciales de la calidad de cualquier sistema educativo y, en especial, de los iberoamericanos: su capacidad de ofrecer una educación de calidad a los alumnos y alumnas pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios, lo que implica adoptar un enfoque de educación intercultural. La brecha de desigualdad, que desafortunadamente se reconoce como una de las características de la región, tiene su origen, entre otros factores, en la atención insuficiente que en muchas ocasiones se presta a este alumnado.

En la mayoría de los casos estos colectivos tienen su propia lengua materna, por lo que resulta imprescindible ofrecerles enseñanza en esa lengua. Todos los estudios que se han llevado a cabo acerca de la escolarización de minorías culturales muestran la importancia de la educación bilingüe. En consecuencia, el multilingüismo es uno de los retos fundamentales en la educación intercultural. Para dar una respuesta adecuada a esta exigencia, muchos países de la región vienen impulsando la denominada educación intercultural bilingüe (EIB). Esta innovadora modalidad de enseñanza promueve la creación de instituciones y de modalidades educativas cuyo objetivo es favorecer la convivencia de estudiantes indígenas y no indígenas.

Un correcto desarrollo de la EIB implica el cumplimiento de una serie de condiciones iniciales: a) el aprendizaje de la lengua materna y la segunda lengua (indígena o español); b) la formación de docentes para esta modalidad y el fortalecimiento de su perfil profesional; c) el reconocimiento, valoración e integración de la historia, el lenguaje y la cultura local, popular e indígena, en el currículum, los textos y los materiales, y las prácticas pedagógicas; y d) el fortalecimiento de la identidad y autoestima del alumnado, valorando su historia personal, familiar y comunitaria. Este indicador 5 se refiere en concreto a la tercera de las condiciones enunciadas.

Los libros de texto y otros materiales curriculares, independientemente del soporte impreso o digital en que se presenten, constituyen una pieza clave para el aprendizaje. Los profesores rara vez pueden diseñar sus propios recursos didácticos, por lo que necesitan contar con materiales previamente elaborados. Entre ellos, son especialmente relevantes las dotaciones de libros de literatura que incluyan títulos clásicos, pero también obras de la cultura propia. Al tratarse de poblaciones numéricamente reducidas, las editoriales y otras empresas productoras de materiales didácticos no suelen desarrollar este tipo de recursos, por lo que las Administraciones educativas deben velar por su provisión.

Las políticas en este ámbito no solo implican el fomento de la producción de dichos materiales, sino también la garantía del acceso a los mismos. En la mayoría de los casos, las personas de las minorías étnicas y los pueblos originarios pertenecen a una clase social baja, por lo que resulta a menudo necesario que estos recursos se ofrezcan de forma gratuita a los alumnos y alumnas.

La situación según los datos disponibles

En la tabla 1 se incluyen los datos enviados por los dieciocho países que han contestado el cuestionario del IESME. De su lectura se deriva la conclusión clara de que las Administraciones apenas cuentan con información cuantitativa acerca de este aspecto del sistema educativo. A pesar de que todos los países muestran en sus respuestas una gran sensibilidad hacia la educación intercultural, la mayoría de ellos aporta información sobre las políticas impulsadas en este ámbito, pero sin llegar a proporcionar datos concretos que permitan hacerse una idea de su alcance e implantación. En cinco casos concretos se ha realizado una estimación utilizando los umbrales que la propia encuesta ofrecía, al carecer de datos propios.

Honduras tiene registrado el número total de alumnos que disponen de este tipo de materiales. De acuerdo con la información enviada, en el país existen siete grupos étnicos (garífuna, pech, tawahka, miskito, inglés criollo, chortí y tolupán), que son atendidos a través del llamado Programa Nacional de Educación de las Etnias Autóctonas y Afrodescendientes de Honduras (PRONEEAAH). En el año 2010 fueron atendidos 70 869 estudiantes en centros de EIB.

Entre los países que han estimado el porcentaje de alumnado que dispone de materiales en su propia lengua, Nicaragua sitúa esta atención entre el 5 % y el 20 %. Chile y Costa Rica se colocan por debajo del 5 %. En concreto, en Chile se estima que el porcentaje es inferior al 1 %, ya que son unas cinco escuelas las que tienen proyectos de inmersión completa en la lengua propia y desarrollan sus propios materiales. En Costa Rica, un 2 % de los niños de educación primaria tienen libros de texto bilingües en cabécar y español. Por otra parte, el Departamento de Educación Intercultural está impulsando nuevos planes y programas en este ámbito.

Argentina estima que entre un 5 % y un 20 % del alumnado de estos colectivos recibe materiales en lengua propia. Este porcentaje aumenta hasta el 50 % en el caso de Paraguay, que ha elaborado materiales en lengua propia para el pueblo qom, el pueblo mbya guaraní, el pueblo ava guaraní, el pueblo ishir y el pueblo enxet sur. Por lo que respecta a Colombia, la estimación es que el 70 % del alumnado de minorías étnicas y pueblos originarios está recibiendo una educación bilingüe y acorde a su cultura.

Ecuador, por su parte, señala que en los últimos tres años el Gobierno nacional viene entregando textos gratuitos a los alumnos hasta el décimo curso de educación básica y que existen algunos libros específicos de interculturalidad para las minorías étnicas. Panamá informa de que tres etnias indígenas han recibido libros de lectura en su lengua materna. México se encuentra en una fase de procesamiento de la información.

En el caso de Bolivia se indica que la Constitución Política del Estado Plurinacional y la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez toman en cuenta la intraculturalidad, la interculturalidad y el plurilingüismo como principio articulador de todo el sistema educativo y, por tanto, es imperativa su implementación. En este marco, se cuenta con experiencias de producción de materiales con contenidos interculturales y plurilingües, que son utilizados por los pueblos indígenas originarios campesinos.

El Salvador indica que tiene identificada a la población estudiantil perteneciente a las minorías étnicas, que está incorporada al sistema educativo, pero que no dispone de libros de texto o material didáctico en su propia lengua. Por su parte, Guatemala comunica que el país cuenta con veintidós idiomas indígenas y que se ha producido material para todos. Sin embargo, dicha producción ha sido desigual, prestando mayor atención a algunos idiomas por ser mayoritarios, si bien en la respuesta no se concreta cuáles son. También dice que cuenta con el dato de los establecimientos educativos a los que ha entregado el material bilingüe, incluida la especificación de la lengua de los textos, pero no hace constar el dato concreto. En España, tampoco se ofrecen materiales en lengua propia para la minoría gitana ni para los alumnos y alumnas procedentes de familias inmigrantes.

La situación de Uruguay es peculiar, puesto que únicamente en las áreas de frontera seca con Brasil conviven dos lenguas, el español y el portugués. En la actualidad, este asunto se encuentra en revisión, aunque de forma marginal, y adquiere la dimensión de la «doble escolaridad» en el marco de la creación de «escuelas de frontera». Fuera de dicho marco, la funcionalidad formal del español, en particular en el marco de la educación, hace que no se cuente con programas, currículos ni textos diseñados con aquella finalidad.

Portugal manifiesta que tiene una política diferente de la que se recoge en este indicador. En este sentido, con estos colectivos no se adopta una enseñanza bilingüe, sino que se adapta el currículum y se refuerza la enseñanza del portugués.

Por lo que respecta a Cuba y a la República Dominicana, ambos países hacen constar que no existen minorías étnicas en la composición de la población ni pueblos originarios. Sin embargo, en la República Dominicana existe una migración importante de población haitiana, pero no se dispone de materiales para ellos.

En síntesis, se comprueba que la educación intercultural bilingüe es un enfoque generalmente aceptado y que está guiando las políticas de la mayoría de los países, si bien sigue siendo necesario mantener y ampliar este esfuerzo. Por otra parte, sería conveniente mejorar los datos estadísticos a los que se refiere este indicador con el fin de poder cuantificar el progreso registrado en estas políticas.

Junto con los datos recogidos a través de la respuesta de los países al cuestionario del IESME, contamos con una valiosa información incluida en el *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, documento elaborado por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). La tabla 2, extraída de este informe, muestra el porcentaje de alumnos de escuelas primarias que hablan una lengua indígena en tercer y sexto grado. Esta información resulta muy útil para interpretar los resultados que se acaban de comentar. En algunos casos, como el de Paraguay, los datos son coherentes, mientras que en otros se aprecia una notable discrepancia, probablemente debida a la ambigüedad que puede suponer el concepto de minoría étnica o pueblos originarios. Así, en el caso de la República Dominicana, se indica en la encuesta del IESME que en el país no se considera que existan estos colectivos, lo que no quita que alrededor de un tercio de los alumnos y alumnas de educación primaria hayan declarado en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) que hablan una lengua indígena. En este mismo sentido, la información de la tabla 2 puede ayudar a interpretar con mayor precisión algunos de los datos enviados por los países como respuesta al cuestionario del IESME. Así, por ejemplo, siendo muy semejante el porcentaje de población indígena que recibe libros en su propia lengua en Chile y en Costa Rica, en este segundo país el esfuerzo que el Gobierno tendrá que seguir realizando es mayor, ya que la presencia de estos colectivos es mucho más numerosa. No obstante, tratándose de unos datos procedentes de una fuente distinta que los de la tabla 1, se ha optado por no llevar a cabo análisis comparativos procedentes de la integración de ambas fuentes, dejando al lector las posibles interpretaciones que la lectura conjunta pueda sugerir.

Especificaciones técnicas

Los datos de la tabla 1 proceden de la información enviada por los propios países como respuesta a la encuesta elaborada por el IESME.

La tabla 2 ha sido elaborada por la CEPAL a partir de datos procedentes del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de los que dispone la OREALC.

Posible información y material adicional

El informe *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, elaborado por el SITEAL, incluye información muy interesante para el conjunto de indicadores de la meta general segunda (http://www.siteal.iipe-oei.org).

Asimismo, puede encontrarse información muy interesante para todos los indicadores de la meta específica cuatro en el *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, publicado en el 2010 por UNICEF y la AECID.

Indicador 5. Tabla 1

Porcentaje de alumnos y alumnas pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna

País	Dato registrado	Dato estimado
Argentina	—	Entre el 5 % y el 20 %
Bolivia	—	—
Chile	—	Menos del 5 %
Colombia	—	Más del 70 %
Costa Rica	—	Menos del 5 %
Cuba	No existen minorías	
Ecuador	—	—
El Salvador	No se dispone de estos materiales	
España	No se dispone de estos materiales	
Guatemala	—	—
Honduras	79 869*	
México	—	—
Nicaragua	—	Entre el 5 % y el 20 %
Panamá	—	—
Paraguay	—	Entre 20 % y el 50 %
Portugal	No se dispone de estos materiales**	
República Dominicana	No existen poblaciones originarias***	
Uruguay	No se dispone de estos materiales**	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
* Número total de alumnos.
** En los casos de Portugal y de Uruguay, dada la reducida población que habla otra lengua, la política que se considera adecuada es el apoyo curricular para hablar portugués y español, respectivamente.
*** En la República Dominicana existe una migración importante de población haitiana, pero no se dispone de materiales específicos para ellos.

Indicador 5. Tabla 2

Porcentaje de alumnos de escuelas primarias que hablan lengua indígena, según el contexto sociodemográfico, el grado y el país (2006)

País	TERCER GRADO				SEXTO GRADO			
	Total	Urbana (alta y media)	Urbana (baja y marginal)	Rural	Total	Urbana (alta y media)	Urbana (baja y marginal)	Rural
Guatemala	25.0	8.2	20.5	29.8	17.2	8.5	13.8	21.5
México	4.7	1.7	4.0	9.4	1.9	0.1	1.7	4.4
Panamá	6.7	1.7	3.0	12.9	5.4	0.8	1.6	12.3
Paraguay	62.2	28.4	59.8	85.5	59.6	25.8	59.9	85.7
Perú	11.4	2.2	6.4	24.4	8.5	1.4	2.3	24.3
República Dominicana	25.5	23.3	28.4	23.2	25.9	18.8	28.5	25.9
Brasil	2.2	0.4	2.5	3.7	0.1	0.0	0.2	0.0
Colombia	6.1	3.9	5.5	8.5	5.2	3.3	2.7	17.0
Costa Rica	7.4	4.2	8.4	8.8	3.1	1.1	2.5	5.3
Chile	1.6	0.8	1.7	3.6	0.2	0.0	0.2	0.3
Ecuador	14.6	10.6	17.2	13.0	3.2	3.2	2.9	3.6

Fuente: SITEAL, a partir del SERCE/LLECE/OREALC.

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 4	Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios
Indicador 6	**Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Como ya se ha señalado en el indicador 5, las minorías étnicas y los pueblos originarios tienen en la mayoría de los casos su propia lengua, por lo que resulta esencial ofrecer la enseñanza a niños, niñas y jóvenes en la lengua materna. Entre las condiciones iniciales que exige el correcto desarrollo de la enseñanza intercultural bilingüe (EIB) se incluye la formación de docentes capacitados para desarrollar esa tarea y el fortalecimiento de su perfil profesional. Este indicador 6 se refiere a dicha condición, esto es, contar con profesores y profesoras adecuadamente preparados para llevar a cabo este tipo de enseñanza.

Aprender significa que los alumnos reconstruyan las representaciones que tienen sobre el mundo al contrastarlas con las que el docente les propone como alternativa. Se trata de un proceso eminentemente comunicativo en el que el lenguaje es el mediador entre la mente del profesor y la de sus alumnos. Contar con maestros bilingües posibilita el diálogo en el que se fundamenta el proceso didáctico. El dominio de la lengua sería entonces el elemento clave en la competencia de estos profesores y profesoras, pero no el único. Es también necesario que tengan un buen conocimiento de la cultura de los alumnos con los que van a trabajar. Pertenecer al mismo grupo cultural sin duda es una enorme ayuda, si bien no se puede considerar un requisito imprescindible.

La situación según los datos disponibles

En la tabla 1 se recopilan los datos enviados por los diecinueve países que han contestado al cuestionario del IESME en lo relativo a este indicador. Como sucedía en el indicador 5, las Administraciones apenas poseen información cuantitativa en torno a este aspecto del sistema educativo. En este caso concreto, los datos son más escasos incluso que los relativos a los materiales en lenguas minoritarias. Tan solo tres países han hecho llegar información sobre el número de maestros que trabajan en aulas bilingües utilizando la lengua propia de sus estudiantes. Uno de ellos es Argentina, en donde el 40 % de las escuelas que tienen más del 50 % de población indígena cuentan con profesores de lengua y cultura indígena. Bolivia,

por su parte, informa del número de docentes que habla su lengua originaria: en las lenguas aymara, el 22.9 %; en quechua, el 35.9 %, y en guaraní, el 0.8 %, con datos de 2006. Finalmente, Brasil contaba en 2010 con un 0.25 % de docentes que daban clase en los cursos correspondientes al nivel CINE 1 en aulas bilingües de portugués y lengua indígena.

De entre los seis países que han estimado el porcentaje de maestros que se hallan en esta situación, Costa Rica y Panamá consideran que no alcanza el 5 %. Honduras estima que suponen entre el 20 % y el 50 %. En el caso de Colombia, este porcentaje podría alcanzar el 70 %, y Nicaragua y Paraguay señalan que más de un 70 % del alumnado de minorías étnicas y de pueblos originarios está siendo atendido por maestros que le hablan en su propia lengua.

La situación de Uruguay, descrita en el indicador 5, en la que únicamente en las áreas de frontera seca con Brasil conviven el español y el portugués, está siendo analizada actualmente para buscar una respuesta adecuada a los objetivos de integración regional. Pero, en su respuesta, Uruguay destaca que esta situación no representa un desafío inclusivo, ya que la inclusión educativa no es vulnerable ante la situación del bilingüismo en Uruguay.

Las respuestas de Portugal y España se corresponden también con lo manifestado en el indicador 5. Portugal no adopta una enseñanza bilingüe, sino que adapta el currículo y refuerza la enseñanza del portugués y, por lo tanto, no tiene maestros que enseñen en lenguas minoritarias. En España no hay legislación específica para la formación del profesorado bilingüe en los idiomas de las minorías étnicas y únicamente existen algunos casos aislados.

Por lo que respecta a Cuba y a la República Dominicana, en ambos casos se hace igualmente constar que no existen minorías étnicas en la composición de la población. Sin embargo, en la República Dominicana existe una migración importante proveniente de Haití para la que no existen docentes bilingües formados.

La imagen que ofrecen los datos enviados por los países se enriquece de forma notable con la información recogida en el *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, elaborado por el SITEAL, al igual que sucedía en el indicador 5. La tabla 2, extraída de este informe, muestra el porcentaje de docentes en escuelas primarias que hablan lengua indígena en tercer y sexto grado. En el análisis de estos datos, elaborados a partir del SERCE, el informe concluye que, con excepción de Paraguay, no parece ser una práctica habitual la presencia de docentes que compartan la lengua con sus alumnos.

En síntesis, se podría concluir que, a pesar de la importancia que las Administraciones educativas de los países iberoamericanos atribuyen a la educación intercultural bilingüe, este es un ámbito en el que todavía es preciso avanzar mucho. No obstante, es fundamental tener en cuenta que la situación es muy distinta según los países, ya que la presencia de minorías étnicas y pueblos originarios es muy dispar y las políticas, obviamente, deben serlo también.

Especificaciones técnicas

Los datos de la tabla 1 proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

La tabla 2 ha sido elaborada por la CEPAL, a partir de datos procedentes del LLECE/SERCE, de los que dispone la OREALC.

Posible información y material adicional

El informe *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*, elaborado por SITEAL, incluye información muy interesante para el conjunto de indicadores de la meta general segunda (http://www.siteal.iipe-oei.org).

Asimismo, puede encontrarse información muy interesante para todos los indicadores de la meta específica 4 en el *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, publicado en 2010 por UNICEF y la AECID.

Indicador 6. Tabla 1

Porcentaje de maestros bilingües que trabajan en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario

País	Dato registrado	Dato estimado
Argentina	40 %*	
Bolivia	22 %, aymara; 35.9 %, quechua; 0.8 %, guaraní	
Brasil	0.25 %	
Chile	—	—
Colombia	—	Entre el 50 % y el 70 %
Costa Rica	—	Menos del 5 %
Cuba	No existen minorías	
Ecuador	—	—
El Salvador	—	—
España	No se cuenta con este tipo de docentes	
Guatemala	—	—
Honduras	—	Entre el 20 % y el 50 %
México	—	—
Nicaragua	—	Más del 70 %
Panamá	—	Menos del 5 %
Paraguay	—	Más del 70 %
Portugal	No se cuenta con este tipo de docentes**	
República Dominicana	No se cuenta con este tipo de docentes***	
Uruguay	No se cuenta con este tipo de docentes**	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
* Tomando como criterio escuelas en las que más del 50 % de la matrícula es indígena.
** En los casos de Portugal y de Uruguay, dada la reducida población que habla otra lengua, la política que se considera adecuada es el apoyo curricular para hablar portugués y español, respectivamente.
*** En la República Dominicana existe una migración importante de población haitiana, pero no se cuenta con profesores que hablen su lengua.

Indicador 6. Tabla 2

Porcentaje de docentes en escuelas primarias que hablan lengua indígena, según el contexto sociodemográfico, el grado y el país (2006)

País	TERCER GRADO				SEXTO GRADO			
	Total	Urbana (alta y media)	Urbana (baja y marginal)	Rural	Total	Urbana (alta y media)	Urbana (baja y marginal)	Rural
Guatemala	21.9	7.7	19.4	24.9	17.0	3.3	21.9	18.8
México	5.5	0.0	1.4	13.1	3.4	0.0	1.7	7.0
Panamá	3.9	2.3	3.8	4.6	0.8	0.0	3.4	0.0
Paraguay	60.8	26.5	37.3	80.8	52.5	31.9	41.1	65.2
Perú	9.6	0.0	7.1	14.8	12.0	3.5	8.1	18.5
República Dominicana	6.2	0.5	7.8	7.6	8.5	0.0	10.1	11.0
Colombia	0.9	0.0	0.0	2.1	1.5	0.0	1.8	1.9
Costa Rica	3.8	4.2	3.7	3.8	4.1	12.1	4.1	2.1
Chile	1.3	0.0	2.0	1.6	0.9	1.2	1.1	0.0
Ecuador	2.7	3.5	3.5	1.7	2.8	3.5	1.1	3.8

Fuente: SITEAL, a partir del SERCE/LLECE/OREALC.

META SEGUNDA	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
Meta específica 5	Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas
Indicador 7	Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta específica 5 se refiere a uno de los indicadores esenciales de la calidad de un sistema educativo: su capacidad de ofrecer una respuesta inclusiva a los alumnos y alumnas que muestran alguna necesidad educativa especial. La incorporación de este alumnado a los centros ordinarios les permite desenvolverse en entornos normalizados, lo que resulta mucho más positivo para su desarrollo. Sin embargo, la integración de estos alumnos y alumnas exige contar con los recursos necesarios en los centros. De no ser así, no podrá darse satisfacción a las necesidades específicas que caracterizan a estos niños y jóvenes.

El tipo de respuesta que las escuelas deben organizar depende del origen de la necesidad. Aquellas que están asociadas a discapacidades difieren de las dificultades de aprendizaje que pueden tener un carácter temporal. A su vez, la naturaleza de la discapacidad puede requerir de la institución escolar recursos muy diferentes. Por otra parte, la posibilidad de ofrecer una educación inclusiva varía según la etapa educativa. Finalmente, hay alumnos y alumnas cuyas necesidades educativas exigen recursos con los que no se cuenta a día de hoy en las escuelas ordinarias y que encuentran la mejor respuesta a sus necesidades en escuelas de educación especial. En el momento de tomar la decisión de dónde escolarizar a un alumno, es importante analizar cuál de las modalidades de que dispone cada sistema escolar puede satisfacer mejor las necesidades del niño o niña en cuestión.

Incorporar al alumnado con necesidades educativas especiales supone una transformación muy profunda y global de las escuelas. Es necesario contar con profesionales de apoyo, adaptar los materiales, modificar el currículum, reforzar los lazos con las familias; pero, sobre todo, implica cambiar muchas ideas fuertemente arraigadas en la mentalidad de los docentes, de los alumnos y de los propios padres.

Se trata, pues, de un importante esfuerzo de los sistemas educativos, pero los países iberoamericanos han apostado en su inmensa mayoría por la escuela inclusiva y se encuentran en proceso de ir aumentando progresivamente la escolarización de este colectivo en la escuela

ordinaria. La información que se vaya recogiendo en este indicador a lo largo del proceso de seguimiento de las Metas 2021 permitirá comprender mejor la evolución que se haya seguido en cada caso.

Dada la disparidad en la que se encuentran los países en este ámbito y la propia dificultad de delimitar los diversos motivos por los cuales los alumnos pueden requerir recursos suplementarios en las escuelas, se ha decidido acotar en este primer informe el indicador únicamente a los estudiantes con discapacidad. Se asume la concepción de discapacidad de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que implica un modelo social e interactivo:

> Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con distintas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones con las demás.

Desde un modelo social, la discapacidad se concibe como un fenómeno complejo y multidimensional que surge de la interacción entre factores inherentes a la persona (tipo de discapacidad) y factores del contexto físico y social, cuyas barreras colocan a las personas en situación de desventaja.

La situación según los datos disponibles

En la tabla 1 se recoge la información proporcionada por los dieciocho países que han contestado el cuestionario enviado por el IESME. Como puede observarse, la situación es muy dispar. Hay un importante grupo de países, siete de los dieciocho, en los que el porcentaje de alumnado integrado está por debajo del 10 % (incluyendo entre ellos algunos casos en los que no se aporta la proporción de estudiantes, sino su número total). Chile tiene ya un 30 % de estudiantes en esta situación. Argentina, Brasil y México han conseguido incorporar a los centros ordinarios a la mitad de esta población escolar, y Colombia y España, por su parte, integran a tres de cada cuatro de estos alumnos. El caso de Portugal resulta excepcional, ya que se ha superado el 90 %.

Para la casi totalidad de los países, la inclusión de los alumnos y alumnas con discapacidad en la escuela ordinaria sigue siendo una meta que requiere un notable esfuerzo, si bien el nivel de logro de este objetivo refleja, como en otros casos, la gran diferencia que existe entre distintas zonas de la región iberoamericana y el mayor apoyo que requieren ciertos países.

Lo importante es destacar que, con la excepción del caso de Cuba, cuya política difiere en este aspecto, casi la totalidad del resto de los países apuesta claramente por la inclusión escolar de los estudiantes con discapacidad en los centros ordinarios, aunque puede que su ma-

nera de entenderla difiera en algunos aspectos básicos. La interesante iniciativa de la UNESCO y la OREALC de impulsar el Sistema Regional de Información Educativa de los Estudiantes con Discapacidad (SIRIED) pone de manifiesto, en la encuesta realizada al inicio del proyecto, las peculiaridades de cada sistema educativo, pero muestra con igual claridad la voluntad de los países para avanzar hacia una escuela más inclusiva.

Los datos recabados y aportados por los países no permiten presentar de forma sistemática las diferencias entre el porcentaje de alumnos y de alumnas. No obstante, analizando aquellos casos en los que sí se cuenta con los datos desagregados por sexo, parece observarse una tendencia según la cual sería mayor el número de chicos con discapacidad escolarizados en la escuela ordinaria en comparación con el de chicas. Sería muy conveniente recoger en adelante en las estadísticas los datos desagregados por sexo para poder hacer un seguimiento riguroso de esta realidad.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden en todos los casos de la información enviada por los propios países como respuesta a la encuesta elaborada por el IESME. No obstante, cabe la duda acerca de en qué medida todos los países han contestado con el mismo criterio a la pregunta formulada, cuyo propósito consistía en estimar la proporción del conjunto de alumnos y alumnas con alguna discapacidad que está escolarizado en la escuela ordinaria.

Los datos se refieren únicamente a la educación básica, lo que exige tener en cuenta la distinta concreción que este concepto tiene en los países. Paraguay ha indicado que el porcentaje se refiere solamente al alumnado de la educación primaria.

También es importante tener en cuenta que los datos se refieren a años diferentes. Los más recientes (2010) se corresponden con los suministrados por Brasil y Honduras. En el caso de El Salvador, España, Paraguay y Uruguay, la referencia es 2009. El dato de Portugal se remite a 2008; el de Colombia, a 2005, y el de Argentina, al curso 2002-2003, período de realización de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad. El resto de los países no han señalado el año de los datos enviados.

Posible información y material adicional

Resulta de gran interés el Sistema Regional de Información Educativa de los Estudiantes con Discapacidad (SIRIED), elaborado por UNESCO-OREALC en colaboración con todos los países iberoamericanos y publicado en 2010. Entre los 42 indicadores que lo componen, se incluye el que aquí se presenta. Si bien no se han publicado todavía datos sistemáticos, la lectura del modelo que subyace al sistema es muy interesante. El texto completo está disponible en www.unesco.org/santiago.

Indicador 7. Tabla 1

Porcentaje de alumnos y alumnas diagnosticados por sus discapacidades como alumnos con necesidades educativas especiales integrados en la escuela ordinaria en la educación básica

País	Porcentaje
Argentina	56.5
Bolivia	6014*
Brasil	50.37
Chile	30**
Colombia	74
Costa Rica	11
Cuba	0
Ecuador	0.37
El Salvador	3.8
España	70
Guatemala	1644*
Honduras	3.5
México	45.8
Nicaragua	16 588*
Paraguay	45.1
Portugal	90
República Dominicana	—
Uruguay	—***

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
* Número total de alumnos de acuerdo con los datos enviados por el país.
** Datos estimados a partir de la información enviada por el país.
*** En la modalidad común se encuentran integrados un porcentaje desconocido de discapacitados que, por su discapacidad, no requieren de atención especial. En educación media y terciaria, el 100 % de los discapacitados asisten a centros comunes.

SÍNTESIS DE LA META GENERAL SEGUNDA

La calidad de un sistema educativo está íntimamente vinculada a su capacidad de garantizar que los beneficios de la educación lleguen a todos los ciudadanos sin discriminación. La equidad, por tanto, se constituye en un criterio irrenunciable para valorar esa calidad. La equidad remite a la igualdad de oportunidades, que a su vez reclama otras exigencias. En primer lugar, implica sin duda poder acceder a un puesto escolar, pero la igualdad en el acceso no constituye por sí sola una garantía suficiente. Desafortunadamente, se ha comprobado que, aun asistiendo todos los niños a la escuela, siguen produciéndose desigualdades en los niveles de aprovechamiento que unos y otros obtienen en ella. Las instituciones escolares dan una respuesta más ajustada a un tipo de alumnado que a otro. La equidad, entendida desde este nivel más exigente como la capacidad que poseen los sistemas educativos para conseguir que las características personales y sociales de los alumnos no sean las que determinen mejores o peores rendimientos, es ciertamente una meta tan difícil como irrenunciable.

En todos los sistemas educativos resulta complicado y costoso lograr un modelo de enseñanza que, pretendiendo que todos los estudiantes alcancen unos objetivos básicos comunes, diversifique los medios para lograrlo, ya que el aprendizaje es una cuestión eminentemente personal que depende de las condiciones y circunstancias de los individuos y que requiere, a su vez, una diversidad en las maneras de enseñar. Las escuelas inclusivas son aquellas que ofrecen la flexibilidad y la amplitud de experiencias que su alumnado necesita. Desde esta perspectiva, la realidad iberoamericana no es diferente a la de otras regiones del mundo. Es más, los Gobiernos son conscientes de que la desigualdad es una de las mayores debilidades de su realidad social y educativa, y reducirla constituye, por tanto, una prioridad política.

Los factores que plantean dificultades para aprovechar los beneficios de la educación escolar son múltiples e incluso es posible que haya algunos cuyo efecto todavía se desconozca. Sin embargo, la trascendencia de algunos otros está sobradamente comprobada. Entre estos últimos hay que destacar la importancia que posee el nivel sociocultural de la familia, que, entre otras implicaciones, influye en el compromiso de los padres con la escolaridad de sus hijos e hijas. No se trata de atribuir culpabilidades, sino de reconocer que hay familias cuya realidad las hace tan vulnerables que no es sensato esperar que puedan ejercer un cuidado parental responsable a no ser que reciban el apoyo necesario para ello. Sin caer en paternalismos que puedan favorecer comportamientos irresponsables, es fundamental que la Administración ofrezca medios económicos y personales a las familias con el compromiso de que estas cuiden la educación escolar de sus hijos. Esta es la primera concreción de la meta general segunda, que establece como meta específica 2: «Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela».

La valoración de esta meta se concretó en el indicador 2 en términos del porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a la escuela. Este aspecto de la realidad no está recogido en las bases de datos internacionales, por lo que también en este caso, como en la meta general primera, la información del informe proviene de las respuestas proporcionadas por los propios países. La primera constatación es que la mayoría de los países tienen alguna iniciativa de apoyo a este tipo de familias, si bien es igualmente claro que no hay datos cuantificables que se recojan de manera sistemática y que permitan realizar un seguimiento conjunto de este importante ámbito de actuación de las políticas educativas. La eficacia de estos programas podría considerarse relativamente alta, ya que, de acuerdo con las respuestas al cuestionario, diez países de los trece que dieron datos concretos estimaron que más de un 70 % de las familias que reciben este tipo de ayudas lleva de hecho a sus hijos a la escuela. Dada la falta de datos acerca del porcentaje de familias que se benefician de estas ayudas, no es posible estimar la distancia de la situación actual con respecto a los niveles de logro que se establecen en el proyecto Metas 2021 (en 2015, al menos el 30 % de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100 % la recibe en 2021). Es fundamental, por tanto, que las Administraciones educativas recojan de forma sistemática las estadísticas relativas a este aspecto de las políticas educativas para poder realizar un seguimiento del progreso que se produzca.

Los estudios acerca de la equidad en educación han mostrado igualmente que el alumnado perteneciente a minorías étnicas y poblaciones originarias y afrodescendientes, al igual que los alumnos y alumnas que habitan en zonas rurales, tiene también una menor probabilidad de alcanzar el mismo nivel de logro académico que el resto de sus compañeros que no comparten estas características sociodemográficas. De ahí que se haya establecido una tercera meta específica, dirigida a comprobar en qué medida se está cumpliendo en estos colectivos la igualdad de acceso a los distintos tipos de estudio, para la cual se han establecido a su vez dos indicadores. El indicador 3 se centra en la enseñanza básica, y el indicador 4 recoge los datos de la educación técnico-profesional (ETP) y el nivel universitario. Los resultados muestran que en la mayoría de los países, si bien no se aprecian apenas diferencias en las tasas de acceso a la educación primaria, son menos los jóvenes de estos colectivos que la concluyen. Estas diferencias se acentúan en la educación secundaria. La ruralidad se suma como obstáculo a las otras características y produce una doble segregación. Por lo que respecta a la ETP y a las enseñanzas universitarias, apenas existen datos, pero donde los hay se comprueba que la presencia de los integrantes de estas poblaciones es todavía muy escasa en estos niveles. Es preciso, en ese sentido, seguir avanzando en las medidas que eviten este tipo de discriminaciones, sobre todo en el período de la educación básica.

Algunas de las condiciones sociodemográficas anteriormente citadas pueden suponer además que quienes las poseen hablen una lengua diferente de la que se utiliza en la escuela.

Sin duda, esta es otra dificultad adicional para los escolares pertenecientes a estas poblaciones. Por ello es tan importante contar con datos que permitan conocer en qué medida este alumnado está recibiendo una educación intercultural bilingüe de calidad. En estos términos se definió la meta específica 4, que a su vez tiene dos indicadores, la existencia de materiales didácticos en lengua indígena y el porcentaje de maestros bilingües que imparten docencia en aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario. También en este caso ha resultado muy difícil recabar información cuantitativa sistematizada. No hay datos a este respecto en las bases internacionales, lo cual es ya en sí mismo un indicador de que no se le está prestando suficiente atención a este importantísimo factor de calidad. La escasa información que se ha podido recoger ofrece un panorama poco alentador, si bien se constata que en algunos de los países con mayor presencia de este tipo de poblaciones existe un compromiso muy importante con la enseñanza intercultural bilingüe (EIB).

No obstante, hay que tener en cuenta que, aunque esta meta es compartida por todos los países iberomericanos, su realidad a este respecto es muy diferente. Hay naciones en las que estos colectivos representan un porcentaje muy alto de la población, mientras que en otros son una clara minoría o no existen como tales. De ahí que el esfuerzo que tienen que realizar en este ámbito unos y otros países sea muy diferente. En todos ellos es imprescindible dar una enseñanza de calidad a este alumnado, por muy reducido que pueda ser su número, pero para determinados Gobiernos implica una gran inversión y una planificación de políticas que se consoliden en el tiempo.

La definición de los indicadores de estas metas específicas debe ser sensible a esta diversidad para poder reflejar una realidad ciertamente compleja y evitar así posibles distorsiones. Por otra parte, es necesario que las unidades de estadística de las Administraciones perfeccionen sus sistemas de recogida de información, incluyendo los matices a los que se alude en los indicadores y desagregando los datos de acuerdo a las variables sociodemográficas citadas. A ello hay que sumar la importancia de especificar los datos por sexo. En este informe no ha sido posible recoger de forma sistemática la influencia de esta característica que, sin embargo, se sabe que es sumamente relevante, ya que sigue siendo en algunos casos causa de desigualdad.

Finalmente, en el análisis de la igualdad en educación al que se dedica la meta general segunda se ha incluido el seguimiento de otro colectivo que continúa experimentando situaciones de discriminación: los alumnos y alumnas con discapacidad. A esta población se dedican la meta específica 5 y el indicador 7, que recoge el porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria. Una vez más, ha resultado ser una información difícil de recabar, en primer lugar, porque la propia categoría tiene unos límites difusos: las necesidades educativas especiales trascienden las discapacidades. En el futuro sería deseable que el seguimiento de las metas incluyera a este amplio

colectivo de alumnos y alumnas que presentan dificultades de aprendizaje, cuya atención educativa requiere recursos adicionales en las escuelas, aunque el origen de estas necesidades no sea una discapacidad.

Como punto de partida y sin perjucio de futuros desarrollos en la línea que se acaba de apuntar, el análisis se ha acotado en este informe al alumnado con discapacidad. La información recogida es sumamente heterogénea, por lo que resulta muy difícil extraer conclusiones a partir de ella. Sin embargo, como en los casos anteriores, permite establecer un punto inicial de referencia para valorar los avances, y es esperable que promueva una sistematización de los datos en los distintos países. En cualquier caso, la imagen que se dibuja a partir de las respuestas al cuestionario es que las Administraciones educativas optan por el modelo de escuela inclusiva, teniendo claro que no se trata de ubicar físicamente a estos alumnos en las aulas ordinarias, sino de garantizar las condiciones que les permitan encontrar en ellas la respuesta que necesitan. Algunos países están muy avanzados en este camino, pero son los menos. Como en el caso de los demás colectivos desfavorecidos, las políticas educativas tienen en este campo uno de los retos esenciales de la calidad de la educación.

La información relativa a esta meta general segunda es todavía demasiado asistemática como para permitir una comparación con los niveles de logro planteados en cada indicador. No obstante, el panorama que los datos muestran hace evidente que en todos los casos es necesario seguir avanzando en políticas que aumenten la equidad, si bien, como sucede en lo relacionado con otras metas, la realidad de los países iberoamericanos es muy diversa.

Capítulo 6

Meta general 3: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo

META ESPECÍFICA 6. *Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.*

- *INDICADOR 8.* Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participa en programas educativos.

  → *Nivel de logro:* En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50 % y el 100 % de los niños de 3 a 6 años, y el 100 % la recibe en 2021. En 2015, entre el 10 % y el 30 % de los niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas, y entre el 20 % y el 50 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 7. *Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.*

- *INDICADOR 9.* Porcentaje de educadores que tiene el título específico de educación inicial.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60 % y el 100 % la tiene en 2021.

META TERCERA	Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo
Meta específica 6	Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años
Indicador 8	**Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participa en programas educativos**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta específica 6 plantea aumentar el porcentaje de niños y niñas menores de 6 años que se benefician de la educación inicial. Esta meta responde además al proyecto de atención integral de la infancia aprobado por la Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en Lisboa en 2009. El indicador 8 trata de valorar hasta qué punto los niños y las niñas menores de 6 años disfrutan de una atención verdaderamente educativa, esto es, una atención que va más allá de los cuidados familiares o de la acogida y cuidado que puedan recibir en determinadas instituciones, generalmente con el objetivo de facilitar la integración de la mujer en la vida laboral y la conciliación de la vida familiar y laboral. No se trata, por tanto, de medir solo la atención cuya finalidad es el cuidado y tiene carácter asistencial, sino la que se presta en instituciones de decidido carácter educativo.

Como señalan los estudios nacionales e internacionales, en estas edades que preceden a la incorporación a la educación básica, que comienza en la mayoría de los países iberoamericanos a partir de los seis años, es fundamental que los niños y las niñas puedan participar en programas educativos con el fin de favorecer las habilidades que los preparan para el aprendizaje y que lo hagan en compañía de otros niños y al cuidado de personal preparado expresamente para este fin.

La asistencia a instituciones educativas desde las edades más tempranas resulta crucial para el aprendizaje escolar posterior, sobre todo en el caso de aquellos niños y niñas de entornos sociales, económicos y culturales menos favorables. En estos sectores, la atención educativa puede además complementarse con programas que permitan compensar las deficiencias que se viven en los hogares, logrando que esos niños, además de formación, reciban una alimentación adecuada y disfruten de un entorno más favorable para su desarrollo.

La situación según los datos disponibles

El punto de partida en la región, medido por la «tasa de matrícula neta» (escolarización) de 3 a 6 años, es bastante heterogéneo, como puede comprobarse en el gráfico 1 —con datos

de la CEPAL—. En países como México, Cuba y España, la escolarización a esas edades es casi universal, mientras que hay países que solamente tienen escolarizados entre un tercio y la mitad de los niños y niñas de 3 a 6 años.

Aunque este período suele conocerse en su conjunto como *educación preescolar*, hay estadísticas que limitan el período a las edades que cada país considera adecuadas, bien sean de 3 a 6 años o un subconjunto de ellas. Eso explica que los datos recopilados y ofrecidos por las distintas organizaciones internacionales no sean siempre coincidentes. Es lo que sucede, por ejemplo, con el gráfico 2, procedente del programa Educación para Todos (EPT), cuyas cifras varían en algunos casos respecto de las anteriores (especialmente en aquellos en que las edades contempladas son más discordantes).

Por su parte, las tasas de asistencia a instituciones educativas hasta los dos años son muy inferiores en todos los países, bien sea por la escasa oferta institucional, por factores culturales, sociales y económicos (baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones), o por ambos motivos, como puede observarse en el gráfico 3. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales, y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios.

La definición de infancia, en términos de duración y edad de inicio, así como su nivel de cobertura educativa, varía bastante entre los países de la región. Para la presentación de los datos, este período se ha dividido en dos ciclos: educación inicial y educación preescolar. En el caso de este segundo ciclo, lo más generalizado entre los países es que abarque de los 3 a los 5 años, aunque hay países que la limitan al período comprendido entre los 4 y los 5 o entre los 4 y los 6. Las cifras de esta segunda etapa de la educación infantil pueden presentarse como promedio de las tres edades consideradas (3, 4 y 5 años), cifra que en la práctica es muy similar a la correspondiente a los 4 años (edad de referencia en otros indicadores internacionales).

Para el primer ciclo de la educación infantil o inicial, es decir, 0, 1 y 2 años, el cálculo estadístico es bastante más complejo, pues es frecuente que el tipo de atención a estos niños varíe de unos países a otros. En unos casos, se trata de atención educativa (suele producirse mediante la «escolarización» en centros educativos), mientras que en otros es de carácter asistencial (se atiende a los niños en instalaciones que no siempre dependen de las Administraciones educativas y no tienen la educación como principal propósito en la atención que prestan). Puede ser aconsejable tratar de aportar cifras diferenciadas para 1 y para 2 años; en este caso, el promedio no es indicativo. Las cifras para los 0 años son inexistentes o irrelevantes en muchos casos, además de que es muy discutida la conveniencia de iniciar la escolarización a edad tan temprana, incluso en las situaciones de mayor desventaja social y familiar.

Especificaciones técnicas

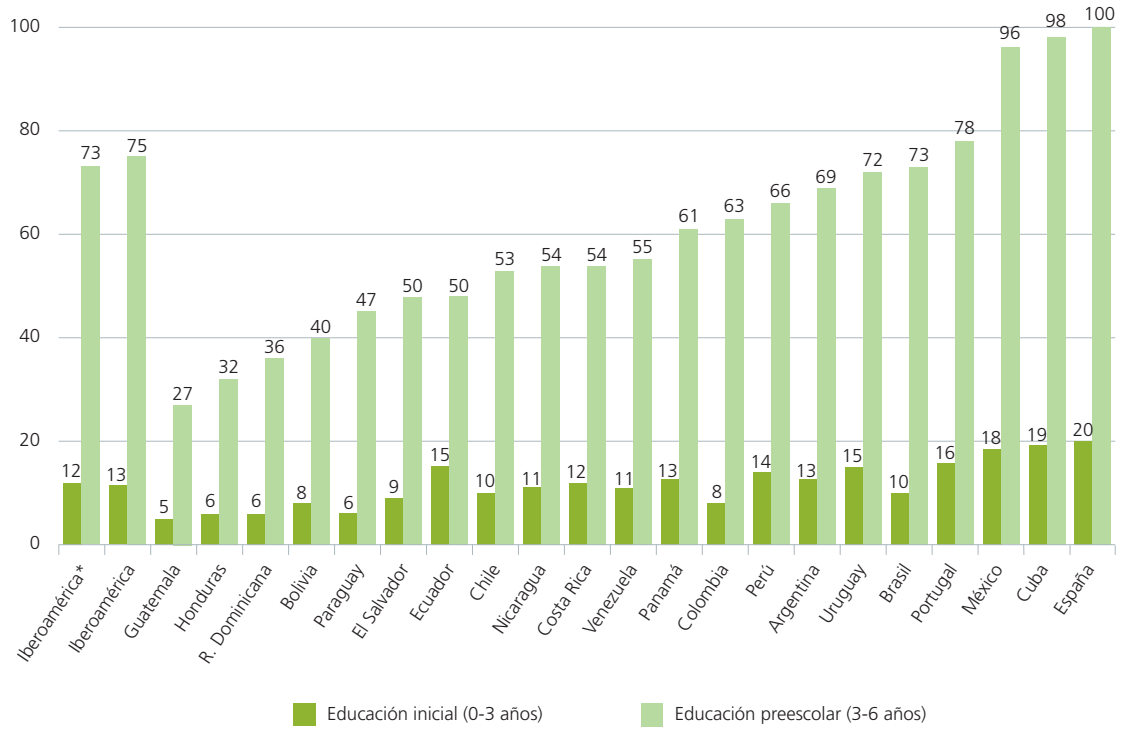
Los datos de los gráficos 1 y 3 proceden de la CEPAL, que señala que «corresponden a una estimación según modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible». Los grupos de edad varían en función de los ciclos oficiales de los países. Se distingue la educación inicial (0, 1 y 2 años) y la enseñanza preescolar de 3, 4 y 5 años. No obstante, los grupos de edad se superponen debido a que estos ciclos tienen diversas duraciones según el país de que se trate.

En el gráfico 2 se aportan datos que proceden de distintas fuentes: la UNESCO para la mayoría de los países, excepto Costa Rica (*Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*, 2010, datos de 2007) y las estadísticas españolas, que se incorporan a Eurostat (oficina estadística de la Unión Europea). En todos los casos, salvo cuando se menciona expresamente, se ha procurado aplicar el criterio de seguir las fuentes internacionales, que proporcionan el sistema (acuerdo) UNESCO-OCDE-UE.

Indicador 8. Gráfico 1

Tasa de matrícula neta para el nivel preescolar (3-6 años) y estimación de la tasa de matrícula para educación inicial (0-3 años)* (2008)

EN PORCENTAJE

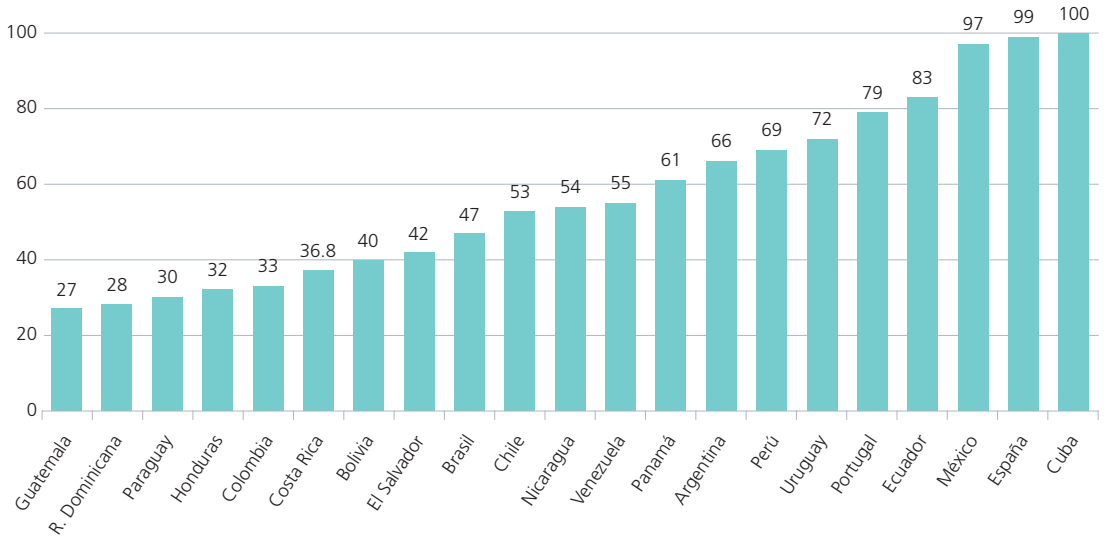


Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base de datos del UIS (UNESCO), y estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).
* Estimación según modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible.

Indicador 8. Gráfico 2

Tasa neta de escolarización en la enseñanza preescolar (año escolar finalizado, 2007)

EN PORCENTAJE

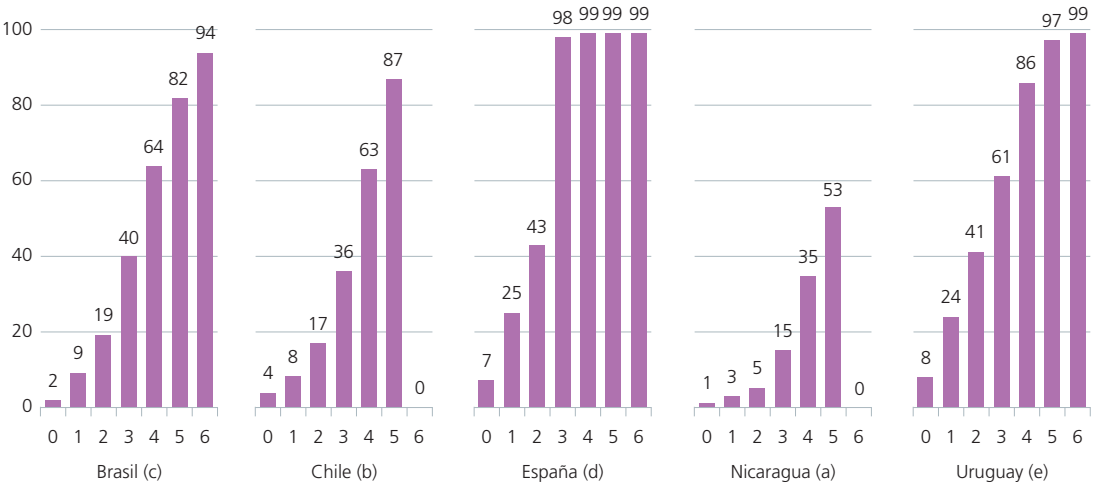


Fuente: Informe de seguimiento de la EPT en el mundo (UNESCO, 2010, datos de 2007). Para Costa Rica: Base de datos socioeconómicos para América Latina y El Caribe (SEDLAC). Para España: Estadística de las enseñanzas no universitarias (Ministerio de Educación, datos de 2007-2008).

Indicador 8. Gráfico 3

Tasas de asistencia observada por edades simples en países con información

EN PORCENTAJE



Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base de datos del UIS (UNESCO), y estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia). Para España: oficina estadística del Ministerio de Educación. Para Uruguay: Encuesta de Hogares (Instituto Nacional de Estadística).

(a): 2005; (b): 2006; (c): 2008; (d): 2009; (e): 2009 y 2010.

META TERCERA	Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo
Meta específica 7	Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella
Indicador 9	**Porcentaje de educadores que tiene el título específico de educación inicial**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta general tercera se centra en la atención educativa que recibe la población infantil en la etapa que precede a la escolaridad básica. Se trata de un período fundamental para el desarrollo y la formación de los niños y las niñas, motivo por el cual requiere una atención especial. Como se señalaba en la introducción del indicador 8, la atención educativa en esta etapa influye además en el proceso formativo que tiene lugar con posterioridad, esto es, en la educación básica, ya que favorece el desarrollo de las habilidades que preparan para el aprendizaje escolar propiamente dicho. Esa influencia viene a ser especialmente decisiva en el caso de la infancia perteneciente a los sectores sociales más desfavorecidos, ya que difícilmente pueden recibir esa preparación en el entorno familiar.

Para que la atención prestada sea específicamente educativa y no se limite simplemente a una tarea de custodia, es preciso que esté a cargo de profesionales bien formados. Es sabido que la calidad del profesorado es un factor decisivo para asegurar la calidad de la educación que reciben los jóvenes y ello es aún más cierto en estas edades tempranas. Frente a la práctica muchas veces extendida de poner a los más pequeños al cuidado de personas sin preparación específica, las tendencias más avanzadas defienden la necesidad de que sean profesionales bien formados quienes se hagan cargo de ellos.

Por ese motivo, esta meta específica 7 se propone aumentar la proporción de profesionales preparados para desempeñar dicha función educadora en las edades infantiles. Es lógico que la situación difiera de unos países a otros en lo que respecta al título exigido y a la formación que implica, pero lo importante es que, cualesquiera que sean las peculiaridades de esas titulaciones, se incremente el número de educadores infantiles que cuentan con una cualificación adecuada.

Es esta una etapa que recibe denominaciones muy diferentes en los diversos sistemas educativos: *educación infantil, inicial, preprimaria* o *preescolar* son las más habituales, aunque no agotan el campo. Además, una misma denominación puede hacer referencia a distintas etapas de la infancia en los diversos países. Por ese motivo, hay que extremar el cuidado en los

análisis que se realicen, como ya se indicó en el indicador 8. Aquí se habla de educación inicial o infantil utilizando ambos términos como sinónimos, si bien hay que recordar que en algunos países tales denominaciones se aplican solamente a una parte de la etapa.

La situación según los datos disponibles

En la tabla 1 se sintetizan los datos proporcionados por los países acerca del porcentaje de educadores que trabajan con niños con edades inferiores a los 6 años y que poseen el título específico de educación inicial (CINE 0) o un título oficial que habilite para ello. En conjunto, de los diecisiete países que respondieron a esta parte del cuestionario, dieciséis aportaron una cifra concreta.

Como puede apreciarse, hay tres países en los que todo el personal que trabaja en esta etapa cuenta con un título oficial (Cuba, España y Portugal) y otros dos en que el porcentaje supera el 90 % (Argentina y El Salvador). En una posición satisfactoria se encuentran otros cuatro países (Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), con cifras que se aproximan o superan el 75 %. Cuatro países reportan que cerca de la mitad de los profesionales que trabajan en la etapa cuentan con el título oficial requerido (República Dominicana, Colombia, Panamá y Paraguay). Finalmente, dos países se quedan en cifras más modestas (Ecuador y México).

No obstante, la simple presentación de esas cifras muestra una realidad diversa. Así, Chile se refiere expresamente a la denominada *educación de párvulos*, que abarca hasta los cinco años, sin considerar las educadoras de párvulos que se desempeñan en establecimientos dependientes de la Junta Nacional de Jardines de Infancia (JUNJI) y la Fundación Integra. La República Dominicana solamente recoge a los docentes que trabajan con niños y niñas de cinco años, puesto que es el único curso considerado obligatorio legalmente. Uruguay especifica que la denominada *educación en la primera infancia* abarca solamente a los menores de tres años de edad, etapa en que el porcentaje de educadores con títulos superiores es más reducido, mientras que en la educación infantil el porcentaje supera el 90 %, con un promedio total del 68.8 %. Colombia, por su parte, señala que el cálculo del porcentaje se ha realizado sobre la totalidad de agentes educativos que trabajan en esa etapa (docentes, cuidadores y profesionales). México matiza que la cifra representa el porcentaje de educadores que poseen el título que habilita para trabajar con menores de seis años. Costa Rica apunta que solo ha considerado los docentes de grupo y los de grupo con recargo, en relación con el total de docentes que trabajan en la educación preescolar. Portugal y Nicaragua han considerado el nivel de educación preescolar (3-5 años). Paraguay no considera los docentes de materias extracurriculares ni los ayudantes.

Esta diversidad de situaciones pone de manifiesto que se debe realizar un esfuerzo adicional para poder homogeneizar las cifras de profesionales titulados, puesto que existe una no-

table diversidad en las edades de referencia del alumnado y en las categorías del personal que trabaja en la etapa. En todo caso, no debe extrañar esa diversidad, puesto que en las primeras fases del desarrollo la atención educativa lleva aparejada otro tipo de atención relativa a la alimentación, descanso, higiene, etc., lo que diversifica las categorías y la consiguiente cualificación del personal que la presta. La información recopilada constituye una valiosa aportación para continuar avanzando en este análisis.

Por otra parte, y en coherencia con la observación anterior, los títulos oficiales que se requieren para trabajar en esta etapa son asimismo diversos. Por ejemplo, Argentina menciona que se trata de títulos de nivel superior, y en la República Dominicana se trata de una licenciatura. Brasil distingue los títulos de nivel medio, «normal/magistério» (CINE 3), y los de licenciatura (CINE 5). España exige la titulación de maestro, aunque en el ciclo de 0 a 3 años puede haber otro personal con formación profesional de grado superior. Cabe pensar que se trata de una situación bastante generalizada, que obligará a ir descendiendo paulatinamente a análisis más finos.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe por el IESME y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 9. Tabla 1

Porcentaje de educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años que poseen el título específico de educación inicial (CINE 0) o un título oficial que habilite para ello

País	Porcentaje de educadores infantiles con título oficial
Argentina	95.7
Brasil	86.9
Chile	81
Colombia	45
Costa Rica	73.1
Cuba	100
Ecuador	12
El Salvador	93.35
España	100
Honduras	—
México	2.8
Nicaragua	34.3, educadores comunitarios; 90, docentes de preescolares
Panamá	43.3
Paraguay	44.3
Portugal	100
República Dominicana	50.6
Uruguay	30, educación de la primera infancia; 90, educación inicial

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL TERCERA

La meta tercera plantea aumentar en los países de Iberoamérica la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo. Bajo este propósito subyace la convicción de que la infancia es una etapa evolutiva crucial, puesto que en ella se sientan las bases para un buen desarrollo personal. La interacción que se produce durante la primera infancia con el entorno, y la calidad del cuidado y la atención que se recibe en esta etapa ejercen un fuerte impacto sobre el desarrollo posterior. Por ese motivo, resulta fundamental garantizar a todos los niños y niñas unas condiciones adecuadas de alimentación y salud, proporcionarles una estimulación variada, facilitarles la incorporación a entornos educativos que contribuyan a su maduración y aprendizaje, y apoyar a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos.

Si la atención a la infancia es siempre importante para un buen desarrollo en la niñez y la juventud, resulta aún más decisiva en el caso de las familias desaventajadas, que no siempre tienen posibilidades de ofrecer a sus hijos un entorno estimulante. La educación infantil en condiciones adecuadas constituye en estos casos un mecanismo de compensación que puede contribuir a paliar los déficits asociados al origen familiar.

Por ese motivo, la meta tercera se desglosa en dos metas específicas, la primera de las cuales (número 6) plantea aumentar la oferta de educación inicial para los menores de seis años. En efecto, la primera condición que debe cumplirse para atender de manera integral a la primera infancia es que exista una oferta suficiente de plazas para dar respuesta a las familias que deseen proporcionar a sus hijos una educación infantil en establecimientos bien dotados y organizados. Sin tales plazas, difícilmente se podrá atender debidamente a los más pequeños.

Pero es importante subrayar que no se trata simplemente de tenerlos atendidos en cualesquiera condiciones, sino de proporcionarles una atención educativa, lo que implica contar con un currículo coherente y bien estructurado, con unos establecimientos bien dotados y con unos profesionales bien formados y preparados. En consecuencia, la meta específica 7 plantea potenciar ese carácter educativo y garantizar una formación suficiente a los profesionales responsables de la etapa.

Con objeto de concretar aún más ambas metas específicas, se han seleccionado dos indicadores, uno que cuantifica el porcentaje de niñas y niños de 0 a 6 años que participan en programas educativos, y otro que hace lo mismo con el porcentaje de educadores que cuentan con el título específico que habilita para trabajar en la educación infantil. Ambos indicadores constituyen la concreción última del objetivo general planteado en la meta tercera.

Antes de comentar brevemente los principales hallazgos obtenidos, hay que señalar que, como se analizaba en los textos que acompañan a ambos indicadores, la etapa que antecede

a la educación primaria presenta configuraciones muy variables de unos países a otros. En general, se trata de un período sin carácter obligatorio, con alguna rara excepción, que se limita además a las edades superiores de ese tramo (generalmente solo afecta a la población de cinco años). Ni siquiera en todos los países se considera una etapa única, sino que en muchos casos está dividida en dos tramos, bien se denominen ciclos o niveles propiamente dichos. En el caso de una división en dos niveles distintos, es frecuente atribuir al primero un carácter *inicial* y al segundo un carácter *preescolar*, se adopte o no explícitamente dicha terminología. Y en relación con este último aspecto, hay que destacar la notable variedad de denominaciones que se utilizan para referirse a ella.

En este, como en otros aspectos que se comentan en este informe, el análisis de los dos indicadores pone de manifiesto la notable diversidad de situaciones nacionales. Mientras que algunos países han alcanzado los niveles de logro propuestos para 2015 e incluso para 2021, hay otros que se encuentran muy alejados. Aunque pueda parecer que la distancia es mucho mayor en el caso del primer tramo (0-3 años) que en el segundo (3-6 años), la exigencia de alcanzar en este último caso una tasa del 100 % en 2021 representa un desafío muy notable para un amplio conjunto de países. Puesto que las tasas de atención educativa son mucho más bajas en el primer tramo, también el objetivo es más modesto y resulta, por lo tanto, más accesible.

En consecuencia, Iberoamérica enfrenta un reto considerable para expandir la atención educativa a la primera infancia y para generalizarla entre los tres y los seis años de edad. Aunque algunos países puedan aducir que su legislación no obliga a ello, no cabe duda de que el futuro de la población de nuestros países pasa en buena medida por favorecer la atención integral en estas edades primeras. Y de ahí deriva la importancia de la meta.

De modo complementario, también se aprecia una notable diversidad en lo que respecta a la cualificación de los educadores infantiles. Hay que hacer notar que la mayoría de los países acepta una pluralidad de funciones profesionales en esta etapa, que suelen corresponder a distintos tipos de titulaciones y de requisitos formativos. Aunque el escalón más alto se sitúa en la titulación de magisterio con especialización en educación infantil, suele aceptarse la presencia de otros profesionales que acompañan a los maestros y maestras, a los que también se les suele reclamar una cualificación profesional adecuada.

Las cifras de personal cualificado en la educación infantil son asimismo muy variables. No obstante, hay que hacer notar que en este caso el desfase con los niveles de logro establecidos no es excesivamente acusado. Parece que las autoridades educativas se han esforzado en mejorar los niveles de cualificación de los profesionales de la etapa y han ido consiguiendo algunos resultados. No obstante, cabe pensar que a medida que se vaya expandiendo la atención educativa a la primera infancia aumentarán las necesidades de personal bien for-

mado y debidamente cualificado. Así pues, aunque debemos reconocer los esfuerzos realizados en este sentido durante los últimos años, no podemos considerar culminada la tarea.

Cabría finalizar esta breve síntesis con una observación metodológica de carácter general, al igual que sucede en los capítulos relativos a otras metas. Se refiere en este ámbito concreto a la necesidad de ir homogeneizando las bases de datos existentes, pues las actuales pecan de una excesiva diversidad. En la actualidad es muy difícil comparar las situaciones nacionales, dadas las diferencias existentes en las denominaciones y en la organización de la etapa, así como en su inserción institucional. En la medida en que este período formativo está dejando de ser un elemento marginal del sistema educativo para pasar a ser una pieza fundamental, habrá que realizar un mayor esfuerzo por acercar nuestro lenguaje, nuestros conceptos y nuestros instrumentos de cálculo. Y ello vale tanto para cuantificar la oferta de plazas educativas en esta etapa como la proporción de profesionales debidamente cualificados que prestan en ella sus servicios.

Capítulo 7

Meta general 4: Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior

META ESPECÍFICA 8. *Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.*

- *INDICADOR 10.* Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.

  → *Nivel de logro:* En 2015, el 100 % del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termina a la edad correspondiente. En 2021, más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.

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

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 60 % y el 95 % de los alumnos está escolarizado en educación secundaria básica, y entre el 70 % y el 100 % lo está en 2021. Entre el 40 % y el 80 % del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60 % y el 90 % la concluye en 2021.

META ESPECÍFICA 9. *Incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior.*

- *INDICADOR 12.* Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.

  → *Nivel de logro:* Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40 % y el 70 % en 2015, y entre el 60 % y el 90 % en 2021.

META CUARTA	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior
Meta específica 8	Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias
Indicador 10	Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria

Significado e importancia de la meta y el indicador

La enseñanza primaria es fundamental para la formación y el futuro educativo de cualquier persona, como ha sido reconocido en todos los acuerdos mundiales sobre educación. El objetivo primero fue la universalización de esta etapa educativa y, una vez prácticamente alcanzado, ahora se trata de que todos los niños y niñas la finalicen con éxito, como requisito indispensable para acceder en condiciones favorables de aprendizaje y de éxito escolar a la educación secundaria. Por esta razón, el indicador se desdobla en las dos dimensiones de escolarización y finalización de la etapa.

La situación según los datos disponibles

La información que ofrecen las dos fuentes manejadas es distinta para algunos países. La CEPAL ofrece datos sobre la base de información oficial de los países y datos del Instituto de Estadística (UIS) de la UNESCO. Se ha mantenido el criterio de ofrecer esta información como punto de partida (gráfico 1). Pero se ha considerado oportuno ofrecer también la información que procede de Naciones Unidas, recogida en el informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (2010), que permite valorar la evolución. Aceptando las diferencias entre ambas fuentes, se puede afirmar que, en el conjunto de los países iberoamericanos, las tasas de matrícula en educación primaria se sitúan por encima del 80 % en la República Dominicana y por encima del 90 % en el resto de los países. La abundancia de cifras superiores al 95 % o el 96 % revela la existencia de una escolarización prácticamente plena en casi la mitad de los países de la región (gráficos 1 y 2). Las diferencias de acceso entre niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel. La evolución desde 1991 ha sido muy importante para algunos países, particularmente aquellos que partían de una situación más desfavorable, como la República Dominicana, Nicaragua o Colombia, cuyo esfuerzo en educación les ha permitido alcanzar unos niveles altos de escolarización (gráfico 2).

Sin embargo, la escolarización generalizada no garantiza el progreso de los alumnos a lo largo de la etapa ni el éxito en la finalización de la misma. Por una parte, existen en algunos países porcentajes importantes de alumnado que se retrasa de curso: hay más de un 20 % de escolares entre 9 y 11 años en cursos inferiores a los que les correspondería por su edad en Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Colombia y la República Dominicana; ocho países más presentan un atraso escolar en esas edades que afecta a más del 10 % del alumnado (gráfico 3, en el que faltan los datos de España y Portugal). En promedio, el porcentaje total de repetición anual en los cursos de primero a sexto de la educación primaria alcanzaba el 3.8 %. El porcentaje de deserción escolar se situaba en torno al 2.3 % de promedio en los seis cursos (UNESCO, 2010). Además, casi tres millones de niños estaban en 2007 fuera de la escuela primaria en la región.

Por otro lado, las diferencias de género, según el nivel socioeconómico y el área geográfica, entre otras, empiezan a visualizarse cuando se examinan los niveles de conclusión educativa: las niñas superan levemente a los niños, y mientras solo el 2 % de los niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quintil mayor) no llegan a finalizar la primaria, son el 12 % los que no lo consiguen entre los que provienen de los estratos más pobres (gráfico 4). Asimismo, las tasas de conclusión de la enseñanza primaria son del 96 % en las zonas urbanas y solo del 85 % en las rurales, problema que se agudiza entre niños pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes, pues solamente un 80 % de ellos culmina este ciclo (CEPAL, 2008).

El inicio, la duración y el final de la etapa no son iguales en todos los países, como ya se ha señalado. A efectos de la comparación, el criterio de medida se refiere a la Clasificación Internacional de la Educación de UNESCO (CINE 1), de 1997. La edad de ingreso de los niños no es menor de los cinco años ni mayor de los siete, y la duración de la escolarización oscila entre cinco y siete años. La duración media de la etapa se sitúa en seis años.

La tasa neta de matrícula da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que lo están efectivamente. No obstante, se presentan problemas relativos a las edades de referencia para calcular las tasas y a las proyecciones de la población utilizadas, que inevitablemente son nacionales. Habría que tratar de precisar y delimitar las fuentes de ambos subindicadores.

Especificaciones técnicas

En este indicador se recoge el porcentaje de alumnado escolarizado en educación primaria y el porcentaje de alumnado que termina dicha enseñanza en la edad teórica de finalización. La tasa neta de matrícula se refiere a la proporción de alumnos, en edad escolar oficial, matriculados en cada nivel de enseñanza, como porcentaje de la población total de niños en edad escolar oficial.

Una elevada tasa neta de matrícula es indicativa de una buena cobertura de la población en edad escolar oficial. Su valor teórico máximo es 100 %. Un aumento en el porcentaje refleja un progresivo mejoramiento de la cobertura del nivel especificado de enseñanza. El cálculo de valores de la tasa neta de matrícula cercanos al 100 % podría presentar dificultades si:

1. La fecha de referencia de matriculación en la educación primaria no coincide con las de nacimiento de los niños y niñas de la cohorte elegible para matricularse en este nivel de educación.
2. Una proporción de la población puede comenzar su educación primaria en situación de adelanto respecto de la edad establecida y, por lo tanto, la completa antes de lo esperado.
3. La edad de ingreso a la enseñanza primaria se adelanta, pero la duración de esta no presenta cambios.

Por otra parte, es del mayor interés la comparación entre la cobertura y el logro educativo, elemento de análisis que se propone para sucesivos informes. De hecho, es esperable que bajos índices de cobertura correlacionen con altos índices de logro, ya que los niños excluidos, por diferentes razones, tienden a reunir el perfil de quienes tienen mayores dificultades educativas. Tal comparación ofrecería una valoración mejor de los logros educativos, al considerar la magnitud de la exclusión educativa.

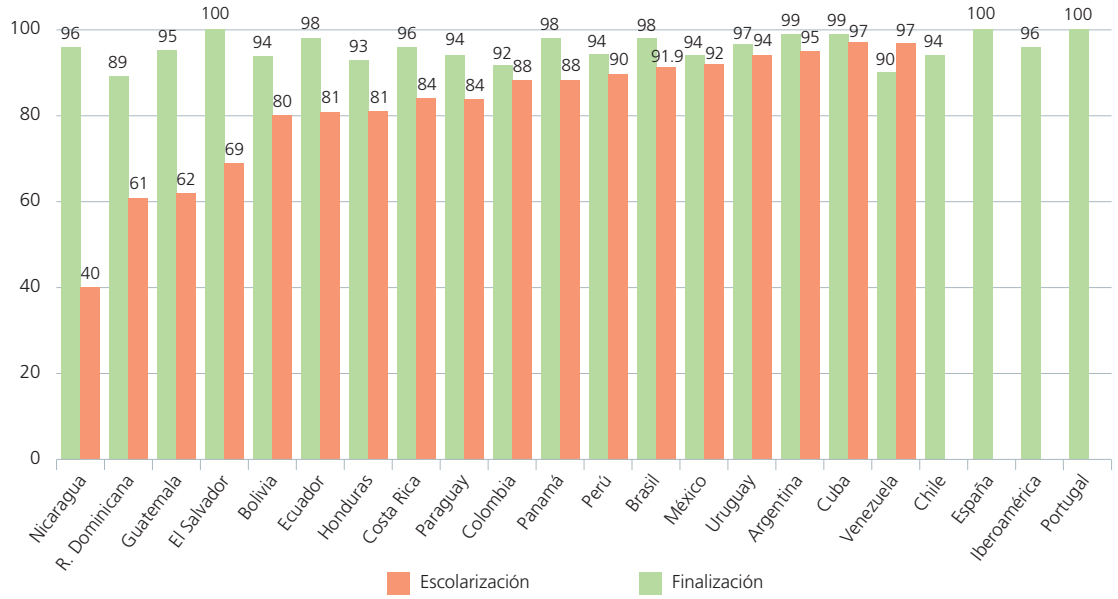
Conviene también tener en cuenta que en los períodos intercensales se suelen utilizar distintas fuentes de datos para las estimaciones: datos educativos en el numerador y proyecciones de población en el denominador. Esta forma habitual de proceder, inevitable al estimar año a año la población, puede dar lugar a valores diferentes de los resultantes al considerar los censos siguientes e incluso a que el indicador pueda superar el 100 %.

Los datos de los gráficos 1, 3 y 4 provienen de la publicación de la OEI *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, de 2010.

Indicador 10. Gráfico 1

Tasas netas de matrícula y de conclusión en enseñanza primaria (2007-2008)

EN PORCENTAJE

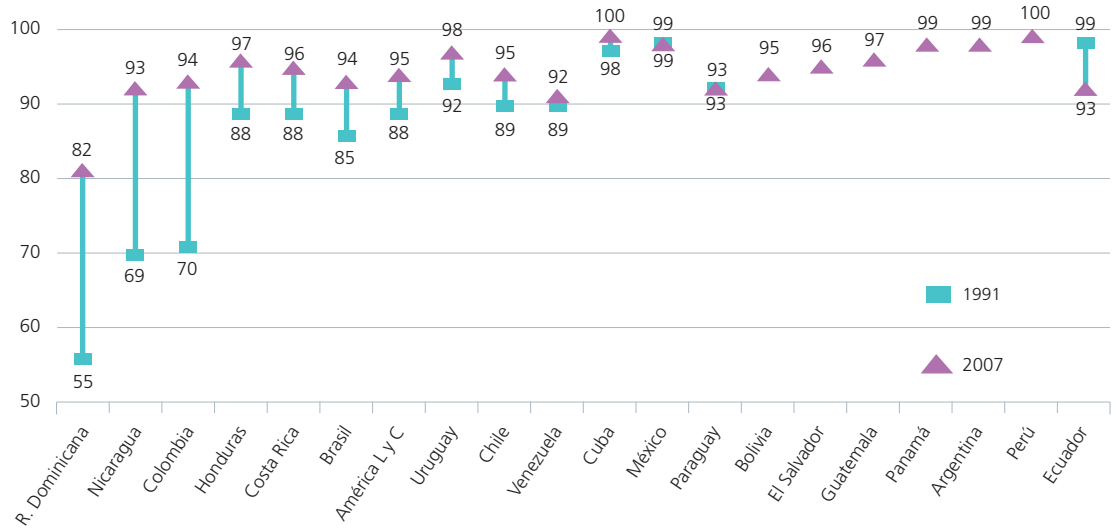


Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y de datos del UIS (UNESCO).
Nota: Se conservan los datos proporcionados por la CEPAL a pesar de que los datos de Paraguay (90 % y 88.4 %, en cada caso) no corresponden con los ofrecidos por el UIS.

Indicador 10. Gráfico 2

Evolución de la tasa media de matrícula en la enseñanza primaria (1991-2007)

EN PORCENTAJE

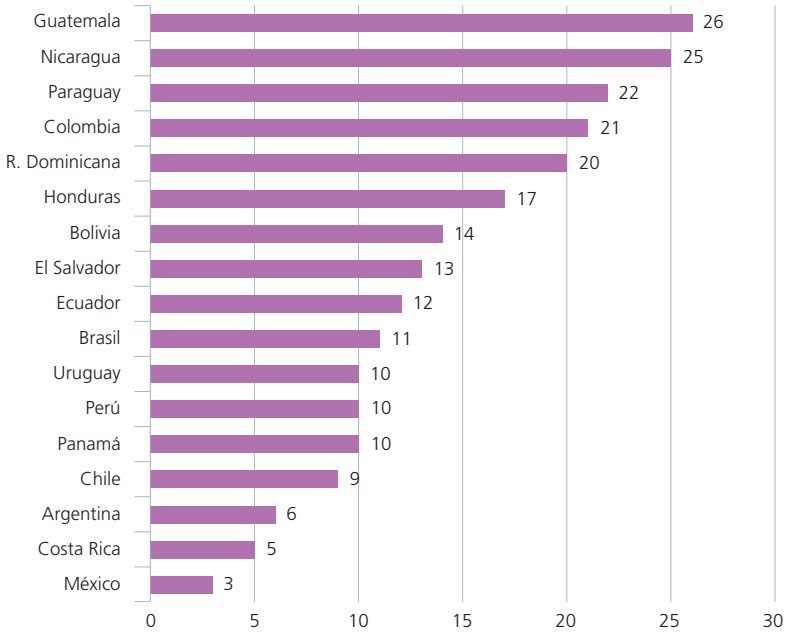


Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad (Naciones Unidas, 2010).

Indicador 10. Gráfico 3

Atraso escolar de los niños de entre 9 y 11 años (2007-2008)

EN PORCENTAJE

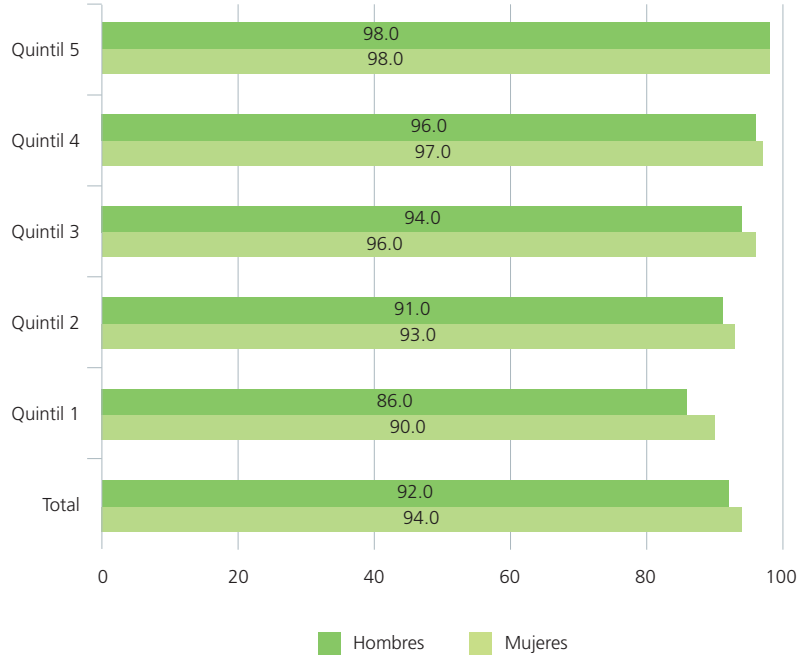


Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base del SITEAL, resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Indicador 10. Gráfico 4

Conclusión de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 19 años de la población total, según el sexo y los quintiles de ingreso (2007-2008)

EN PORCENTAJE



Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base del SITEAL, resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

META CUARTA	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior
Meta específica 8	Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias
Indicador 11	Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación secundaria básica

Significado e importancia de la meta y el indicador

La educación secundaria básica (o inferior, como también se denomina) es la etapa educativa en que los alumnos reciben la educación y la formación imprescindibles para poder afrontar con éxito los retos educativos, formativos y laborales posteriores, y para poder ejercer los derechos y las libertades y asumir las responsabilidades de la ciudadanía que demandamos para las sociedades democráticas y participativas de este siglo XXI.

Además, desde la publicación del informe Delors ha cobrado especial relevancia en la gran mayoría de los países, incluidos los de la región, la necesidad de que el alumnado adquiera las competencias básicas necesarias para ejercer la ciudadanía. Se trata además de crear las condiciones favorables para la educación a lo largo de la vida.

La situación según los datos disponibles

Las tasas netas de matrícula en esta etapa muestran menor homogeneidad y son en general inferiores que en la educación primaria. Solo España, Brasil y Chile alcanzan unas tasas de escolarización prácticamente universales.

En el conjunto de la región (sin considerar a España y Portugal), la tasa promedio se sitúa en el 85 %, frente al 95 % en la educación primaria. No obstante, hay países como Guatemala y Nicaragua que tienen cifras inferiores al 50 %, y otros, como El Salvador y Honduras, que superan ligeramente ese porcentaje; el resto de países, salvo los citados, sitúan sus tasas entre el 70 % y el 90 % (gráfico 1).

El atraso escolar es también en esta etapa más elevado que en la primaria, además de estar notablemente condicionado por las desigualdades socioeconómicas, el área geográfica o el origen étnico. Como puede apreciarse en el gráfico 2.A, el atraso escolar duplica en las zonas rurales (32.4 %) al de las urbanas (15.8 %). El clima educativo del hogar es un factor determinante de dicho atraso, como lo demuestra el que sea muy escaso en los niños y niñas que pro-

ceden de hogares con nivel educativo alto (4 %) y casi diez veces mayor si proceden de hogares con nivel educativo bajo (37.9 %).

La finalización con éxito de esta etapa educativa es muy desigual entre el alumnado. Al analizar la titulación alcanzada por la población de 20 a 24 años, en las encuestas de hogares[1] se comprueba que quienes proceden de entornos económicos favorables (no pobres) alcanzan una tasa de titulación de ese nivel del 81.7 %, frente a los jóvenes de entornos desfavorecidos (pobres), cuya tasa media se queda en el 53.4 %. La diferencia entre las mujeres y los hombres es mucho menor, solamente de 2.5 puntos porcentuales, en el caso de la población clasificada como no pobre y en el de la pobre[2].

Además, estas diferencias en acceso, progreso y conclusión con éxito en relación con esta etapa van ampliándose paulatinamente a lo largo de los años, lo que lleva a afirmar que los sistemas educativos afrontan con notable dificultad las desigualdades de partida. Se aprecia que existe una distancia importante en Iberoamérica respecto del promedio de finalización de esta etapa educativa alcanzado por la mayoría de los países europeos y de la OCDE, que es prácticamente del 100 %. Debe resaltarse también la excepción que representan en el conjunto de la OCDE las tasas de éxito en esta etapa referidas a los países iberoamericanos miembros (Chile, España, México y Portugal). Estos resultados exigen afrontar de modo imperativo esta meta, adoptar las políticas necesarias para alcanzarla y disponer los recursos indispensables para hacerla posible.

Las tasas del primer ciclo de enseñanza secundaria o el segundo ciclo de educación básica (CINE 2) o «secundaria baja o inferior» están directamente afectadas por los retrasos y la deserción que se producen en la educación primaria y por los que tienen lugar en la propia etapa. En relación con la matrícula, el retraso y la conclusión con éxito de esta etapa secundaria, se debe tener en cuenta que existen apreciables diferencias entre los países iberoamericanos en lo que respecta al inicio, la duración y el final de la misma. En este caso, y a efectos de la comparación, el criterio de medida también debe ser la clasificación internacional, pero hay que reconocer que se complica notablemente. La etapa consta de dos a cuatro años de formación, según los países, y en la mayoría de ellos forma parte de la educación obligatoria.

[1] Existen encuestas de hogares solo urbanas (5000 y más habitantes), otras que se refieren a concentraciones urbanas escogidas (es decir, que no hay saturación de núcleos urbanos de una determinada cantidad de habitantes) y, en fin, otras más bien de cobertura nacional. Por tanto, en estos indicadores que utilizan como referente básico las encuestas de hogares, los países deberían acompañarlos por una ficha técnica que permitiera al IESME dotar a su publicación de las notas y anexos adecuados. Por tanto, se procurará incorporar dicha ficha técnica en los próximos informes.

[2] El término *pobreza* hace referencia a «personas que viven debajo del umbral de pobreza nacional» (UIS). Conviene tener en cuenta que esta definición de pobreza puede enfrentarnos a definiciones no siempre coincidentes.

La tasa neta da cuenta de la proporción de alumnos y alumnas en edad de escolarización en secundaria baja o inferior que se encuentran efectivamente matriculados en la misma. No obstante, para calcular las tasas existen problemas que tienen que ver con las edades de referencia y las proyecciones de población; las diferencias pueden llegar a ser incluso más notables que las señaladas para la educación primaria.

Especificaciones técnicas

La tasa neta de matrícula se refiere a la proporción de alumnos en edad escolar oficial matriculados en este nivel de enseñanza, en relación con la población total de niños en edad escolar oficial.

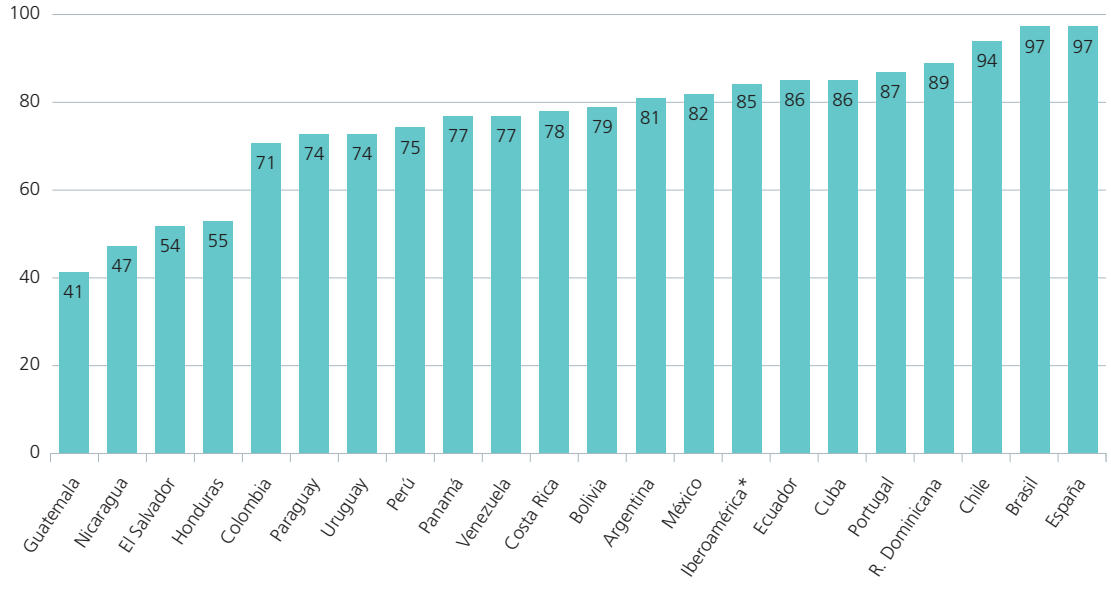
Al igual que se ha señalado para la educación primaria, el cálculo de valores de la tasa neta de matrícula puede presentar dificultades cuando la fecha de referencia de matriculación en la educación secundaria básica se confronta con estimaciones de la población de la cohorte elegible para matricularse en este nivel de educación. Lo mismo sucede si una proporción significativa de la población comienza su educación secundaria básica en situación de adelanto respecto de la edad establecida y, por lo tanto, la completa antes de lo esperado.

Los datos de los gráficos 1 y 2 han sido obtenidos de la publicación *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*.

Indicador 11. Gráfico 1

Tasa de matrícula neta en enseñanza secundaria baja (2008)

EN PORCENTAJE



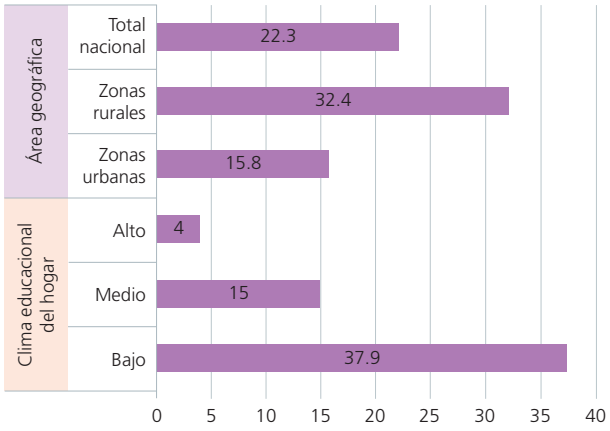
Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y datos del UIS.
* Sin España y Portugal.

Indicador 11. Gráfico 2

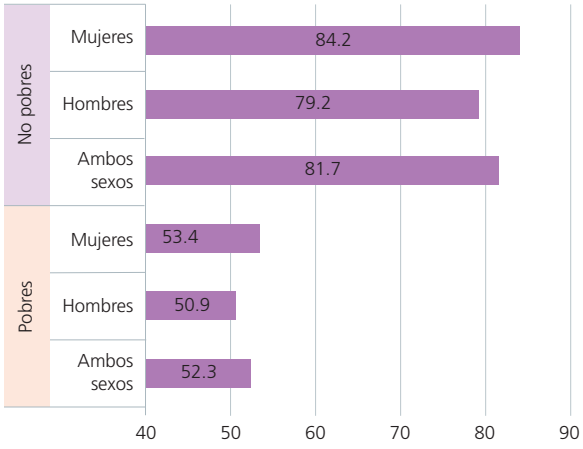
Atraso escolar entre estudiantes de 12 a 14 años*, según el clima educacional del hogar y las áreas geográficas, y finalización del nivel secundario básico entre jóvenes de 20 a 24 años, según condición de pobreza y sexo (2006-2007)

EN PORCENTAJE

A. Atraso escolar **



B. Conclusión educativa ***



Fuente: Metas 2021, con datos de la CEPAL, sobre la base del SITEAL, resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.
* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.
** Promedio simple de 16 países.
*** Promedio ponderado de 18 países.

META CUARTA	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior
Meta específica 9	Incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior
Indicador 12	**Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La educación secundaria superior no tiene carácter obligatorio para los jóvenes en la mayoría de los países y son muchos los Estados que todavía no se han propuesto universalizarla. Que los jóvenes finalicen la educación secundaria superior no garantiza que estén perfectamente preparados para afrontar con éxito la vida laboral o la formación superior, aunque son muchos los estudios que muestran que quienes no finalizan esta etapa tienen más dificultades para encontrar trabajo y suelen estar limitados a ocupaciones escasamente cualificadas y remuneradas, en muchas ocasiones poco estables y, lo que es peor, que no les aseguran unas condiciones mínimas de bienestar en su vida adulta. En un mundo tan cambiante como el actual, que reclama la adquisición de nuevas destrezas y competencias, la educación secundaria superior prepara a los jóvenes para aprender a lo largo de la vida y afrontar los retos futuros que se les planteen.

Los países de la Unión Europea se han propuesto como objetivo que el 90 % de sus jóvenes finalicen esta etapa y consideran que los que no alcanzan este objetivo son víctimas del denominado abandono escolar temprano. Es decir, se plantean que los jóvenes concluyan doce años de estudios formales (equivalentes al nivel educativo CINE 3). También en Iberoamérica se valora que la cobertura y el acceso generalizado a la educación secundaria superior es una meta fundamental para 2021.

La situación según los datos disponibles

De acuerdo con los datos que proporcionan las encuestas de hogares, existen diferencias muy notables entre los países iberoamericanos en el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que han alcanzado la titulación de la educación secundaria superior (gráfico 1). Así, solamente una cuarta parte de los jóvenes alcanza ese nivel educativo en Honduras, Guatemala y Nicaragua, mientras que en Chile lo hace más del 80 %. Aunque las cifras hay que tomarlas con prudencia, como se comenta más adelante, es cierto que en la mayoría de los países de la región (doce de ellos) la conclusión de este nivel educativo se sitúa entre el 40 % y el 60 %.

En el gráfico 2 se muestran las tasas de titulación de los cuatro países iberoamericanos miembros de la OCDE para los cuales se dispone de los datos que anualmente se publican con el título de *Panorama de la educación (Education at a glance)*. Estos son los únicos datos disponibles internacionales y comparables. A pesar de ser muy pocos países, se observan diferencias notables, que van del 73 % de España al 44 % de México.

En estos cuatro países, las mujeres alcanzan una tasa de titulación superior a la de los varones, con una diferencia que oscila entre los 6 puntos porcentuales registrados por Portugal y los 13 puntos de España; México y Chile se sitúan en una situación intermedia con 8 y 9 puntos, respectivamente. Esta realidad supone un cambio radical con la situación del pasado, cuando la presencia de la mujer en los estudios superiores o secundarios superiores era claramente inferior a la de los hombres; en este sentido, hoy la región se aproxima a la situación generalizada en los países más desarrollados.

Sin embargo, las proporciones han variado mucho menos con respecto al pasado en lo que hace a la distribución de los jóvenes graduados entre los programas generales, que conducen a la Universidad, y los preprofesionales o profesionales, que dan acceso al mundo laboral o a la educación superior profesional. En este aspecto, el acercamiento a la tendencia dominante en los países desarrollados ha sido menor. Como muestra el gráfico 2, los titulados en programas generales en los cinco países para los que disponemos de datos oscilan entre el 39 % de Chile y el 63 % de Brasil, mientras que los titulados en programas profesionales se mueven entre el 3 % de México y el 38 % de España. En todos estos casos, las bajas cifras totales de la región, en comparación con el promedio de la OCDE, se deben sobre todo a la debilidad de la formación profesional.

Aparece así como objetivo fundamental estimular el interés por la formación profesional entre los jóvenes, garantizar la oferta de estas enseñanzas y adecuarlas a la rápida evolución del mundo productivo y las nuevas demandas empresariales. Hay que preparar a la mayoría de los jóvenes para que superen esta etapa y lo hagan con el dominio adecuado de las nuevas competencias que hoy demandan el mundo laboral y la sociedad democrática.

Las dos fuentes de información que se presentan en este indicador tienen un origen muy diferente y ofrecen unos resultados también distintos, pues se refieren a poblaciones distintas. La primera son las encuestas de hogares, que recurren a muestreos y tabulaciones especiales. Es una fuente compleja, cuya intencionalidad primera no es, evidentemente, la información educativa.

La otra fuente está formada por los registros académicos, aunque, como ocurre en buena parte de las estadísticas educativas, debe combinarse también con las proyecciones de los censos de población para elaborar el indicador. Esta fuente educativa, como las que nos permiten calcular las tasas de matrícula en los cursos correspondientes, es de notable utilidad

para valorar el efecto a corto plazo de las políticas educativas, adoptar decisiones acerca de la oferta educativa y las necesidades formativas de los jóvenes, o definir los objetivos educativos a medio y largo plazo, y no solo los laborales.

La consideración de ambos tipos de fuentes es muy útil para enriquecer el indicador, por mucho que las diferencias que a veces presentan sean francamente notables.

Especificaciones técnicas

Las encuestas de los hogares, de indudable valor comparativo, ofrecen información sobre el grado de formación alcanzado por los jóvenes de 20 a 24 años, sobre todo desde la perspectiva de la empleabilidad, el desarrollo y la planificación económica y laboral. Por tanto, el gráfico 1 se refiere a la población adulta (20-24 años) que alcanzó el nivel educativo que se menciona, aproximadamente entre 2 y 6 años antes de efectuarse la encuesta.

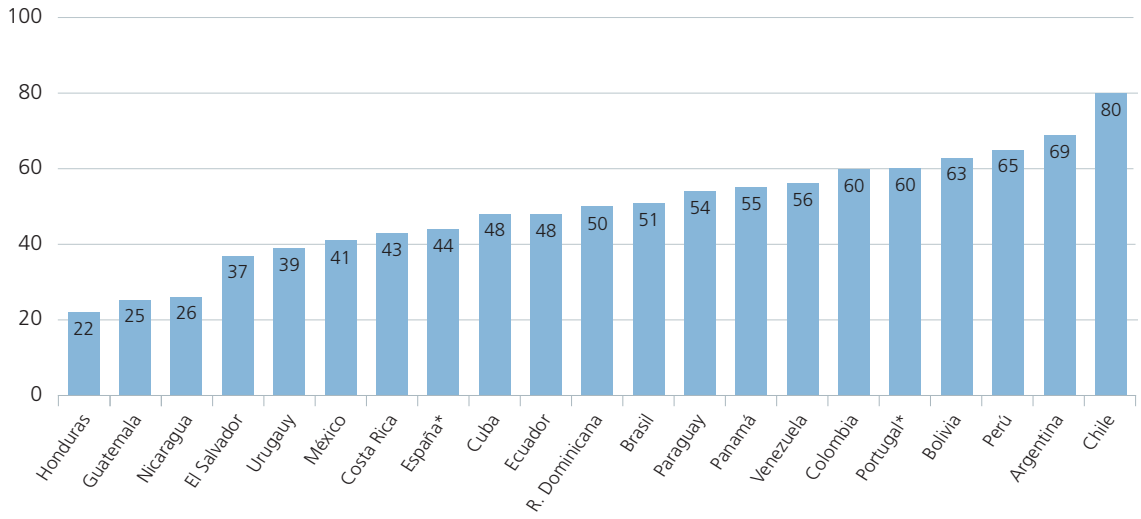
La OCDE presenta las tasas de titulados en educación secundaria superior por orientación del programa y sexo, respecto de la población de la edad teórica de finalización de dicha enseñanza. Para calcular el total de personas que se titulan por primera vez, la OCDE excluye a los estudiantes que han obtenido una titulación en otro programa de educación secundaria superior en años anteriores. El número de titulados en programas generales y en programas preprofesionales y profesionales puede incluir duplicaciones. Por lo tanto, no se pueden sumar las tasas brutas de titulación de estas categorías, ya que algunas personas finalizan más de un programa de educación secundaria superior (o postsecundaria no terciaria).

Por otra parte, el indicador toma la totalidad de graduados en un período de referencia, en relación con «la edad teórica de la graduación», lo cual debe tenerse presente en la comparación, pues hay diferencias entre la edad teórica utilizada y la real de cada país, a lo que se debe añadir los errores en las proyecciones de población de los censos, que pueden tener sentidos y magnitudes notablemente distintos según los países.

Indicador 12. Gráfico 1

Conclusión de la educación secundaria superior entre jóvenes de 20 a 24 años (2008)

EN PORCENTAJE



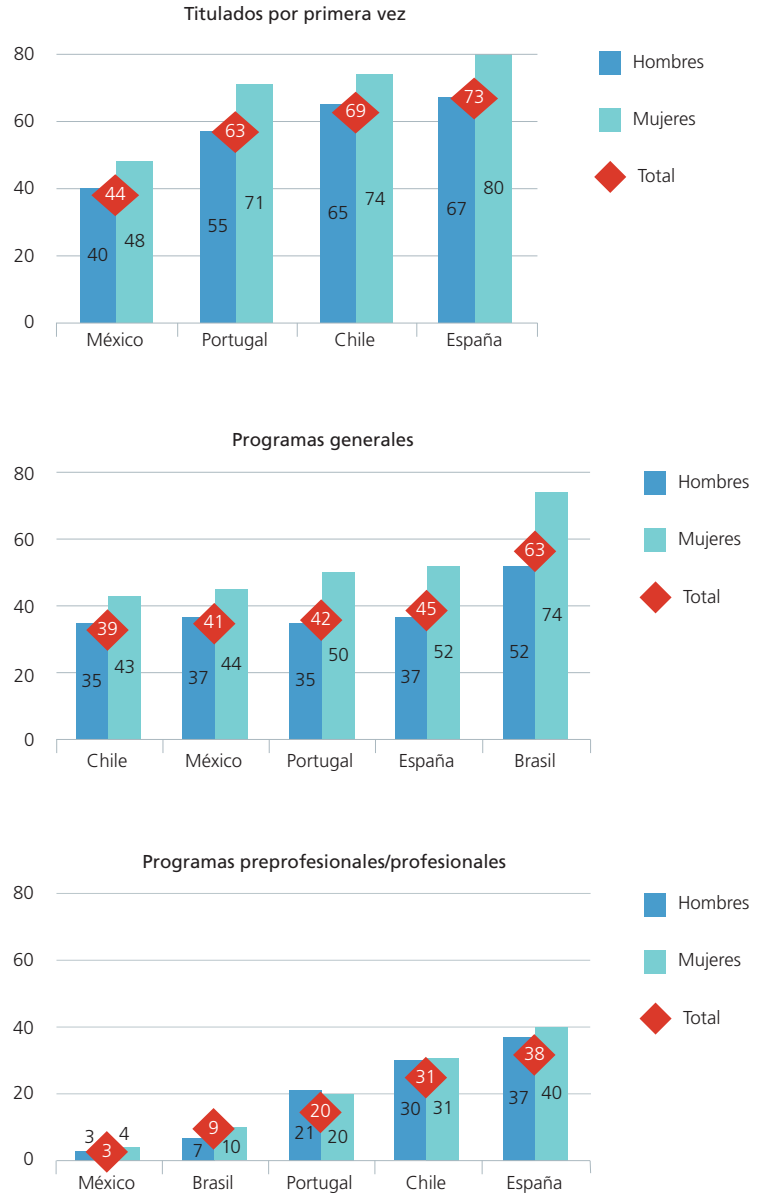
Fuente: *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (CEPAL/OIJ, 2008).

* Los datos de España y Portugal corresponden a la tasa bruta de graduación del segundo ciclo de educación secundaria (solo preparación para ingreso directo a educación universitaria conducente a investigación avanzada).

Indicador 12. Gráfico 2

Porcentaje de alumnos graduados en educación secundaria superior (titulados por primera vez), programas generales y programas preprofesionales/profesionales (2008)

EN PORCENTAJE



Fuente: Education at a glance 2010 (datos de 2008).

* En los datos puede haber duplicaciones.

SÍNTESIS DE LA META GENERAL CUARTA

La meta cuarta plantea universalizar la educación primaria y la educación secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior. Se trata de dos objetivos complementarios que tienen una gran importancia para consolidar el desarrollo educativo, económico y social de los países iberoamericanos.

Como señala el documento final del proyecto Metas Educativas 2021 (OEI, 2010), su objetivo más ambicioso posiblemente sea lograr que todos los jóvenes de la región completen doce años de educación. Hoy está ampliamente aceptado que una escolaridad formal de once o doce años constituye la mejor opción para salir de la pobreza (o no caer en ella) y para adquirir las competencias necesarias para acceder a una vida adulta satisfactoria. Por lo tanto, una buena parte de los esfuerzos de la próxima década habrán de estar orientados hacia la extensión de la escolaridad formal.

La consecución de ese logro exige como condición previa el cumplimiento de varios requisitos. En primer lugar, es preciso que los niños y jóvenes cuenten con un nivel aceptable de bienestar en su familia, en términos de salud, seguridad, alimentación y descanso, que les permita conceder a la educación la importancia que merece. En segundo lugar, hace falta disponer de instituciones educativas cercanas y con plazas suficientes para atender a la población destinataria. En tercer lugar, es necesario que dichos centros educativos cuenten con recursos suficientes y, sobre todo, con un profesorado bien preparado y motivado, capaz de crear ambientes educativos ricos y estimulantes.

Una vez cumplidos dichos requisitos, hay que asegurar que los alumnos acuden a la escuela con regularidad, lo que exige contar con la participación de sus familias. Por último, hay que conducir a los alumnos al éxito escolar y a la terminación de los estudios, lo que supone facilitar la promoción y la recuperación durante su escolarización, minimizando los retrasos y las repeticiones, fenómenos que están estrechamente ligados a la perniciosa sobreedad (falta de idoneidad de la edad al grado que se cursa) y factores predictores del abandono temprano.

Es bien conocida la paradoja que ha producido la generalización del acceso a la enseñanza, sobre todo en el nivel secundario: si por una parte ha acercado la escuela a los colectivos y sectores sociales que quedaban tradicionalmente fuera, por otra ha aumentado el fenómeno del abandono y el fracaso, ya que no todos ellos se han adaptado bien a la institución escolar. La nueva situación ha multiplicado las dificultades de la enseñanza, derivadas de la necesidad de atender a un alumnado diverso y de impulsar el éxito en su aprendizaje durante un período de tiempo más prolongado.

En estas nuevas circunstancias, los países de Iberoamérica deben concentrar sus esfuerzos durante la próxima década no solo en aumentar la cobertura y el acceso a la educación, sino también en promover la progresión y la finalización de los estudios. Ese es el sentido profundo de la meta general cuarta, aunque la cobertura sea el aspecto más visible y más fácil de cuantificar. Esa es la razón de que no se pueda concebir esta meta separada por completo de la siguiente, que plantea la mejora de la calidad de la educación y el currículo escolar.

Teniendo en cuenta que la meta cuarta se refiere a dos etapas diferentes de la escolaridad, se ha desdoblado en dos metas específicas distintas: la número 8, que plantea asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias, y la número 9, que se propone incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior. La aproximación a la primera de ellas se realiza por medio de dos indicadores: el 10, que cuantifica el porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria, y el 11, que realiza la misma operación en la educación secundaria básica. La segunda, por su parte, cuenta con el indicador 12, que calcula el porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.

Al igual que se hacía en la meta anterior, conviene realizar algunas reflexiones terminológicas antes de descender a la interpretación de los datos. La educación primaria (CINE 1), aun teniendo inicios y duraciones diferentes de un país a otro, suele mantener siempre la misma denominación, sin inducir a confusión. En cambio, la educación secundaria (CINE 2 y CINE 3) recibe una mayor variedad de denominaciones, pese a ser esta la más habitual. Por ejemplo, en México se habla de educación media. Además, el hecho de contar con dos subniveles distintos, que conocemos convencionalmente como inferior y superior, hace que la dispersión terminológica aumente. Así, en algunos países, ambos subniveles reciben nombres diferentes, como es el caso de España, que distingue entre educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, mientras que en otros se conserva el mismo nombre genérico, aunque con especificaciones distintas. Entre estas últimas, la inferior (CINE 2) también se conoce como *básica*, *baja* u *obligatoria*, mientras que la superior (CINE 3) se ha denominado *alta*.

Lo primero que destaca en relación con esta meta es el considerable avance registrado por los países iberoamericanos en la cobertura de la educación primaria. Prácticamente todos los países presentan tasas netas de matrícula superiores al 90 % y la mitad se aproximan a la universalización. El análisis de la evolución registrada en los últimos años confirma el esfuerzo que se ha realizado para incorporar a la escuela a toda la población en edad escolar y el éxito que se ha alcanzado en esa tarea, aunque no se deba olvidar que casi tres millones de niños aún no asistían a la escuela primaria en 2007.

Por lo tanto, el problema de la educación primaria no se encuentra tanto en el acceso como en la progresión y la finalización de la misma. El número de niños que se retrasan de curso,

por repetición, entrada tardía u otros fenómenos similares, es bastante elevado en algunos países, y llegaba a estar en 2007-2008 por encima del 20 % en Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Colombia y la República Dominicana. Este dato pone de manifiesto la existencia de un problema persistente, que afecta a buena parte de Iberoamérica y que todavía no se ha resuelto completamente. Una de sus consecuencias es el abandono de la etapa primaria antes de su finalización.

En efecto, hay un 6 % de niñas y un 8 % de niños que no llegan a terminar la educación primaria, con la seria limitación que ello implica para su formación, su desarrollo personal y sus oportunidades para la vida. Además, esos porcentajes se reparten de manera desigual, puesto que son más elevados entre los sectores sociales más pobres, en la población rural y entre los afrodescendientes y las poblaciones originarias. La desigualdad que caracteriza de modo general a la región iberoamericana ya se manifiesta en una etapa educativa tan temprana como es la escuela primaria.

De acuerdo con estos datos, no cabe esperar dificultades para alcanzar los niveles de logro acordados para 2015 y 2021 en lo que se refiere a las tasas de cobertura. Más problemático se presenta lograrlos en lo relativo a las tasas de terminación de la etapa en la edad correspondiente, especialmente en algunos países. Es aquí donde habrá que concentrar los esfuerzos en la próxima década.

La educación secundaria presenta problemas de mayor calado, tanto en el tramo inferior como en el superior. Hay que hacer notar que el primero de ellos se ha ido incorporando paulatinamente a la escolaridad obligatoria en la mayoría de los países iberoamericanos, a pesar de lo cual la cobertura dista de estar asegurada. De hecho, salvo España, Brasil y Chile, ningún país ha conseguido universalizarla, aunque las tasas netas de matrícula no han dejado de aumentar en la última década. Existe la evidencia de que se ha realizado un esfuerzo notable por ampliar la cobertura, que ha ido produciendo algunos resultados estimables.

Al igual que sucedía en la educación primaria, el problema fundamental radica en la progresión de estudios y su correlato, el abandono, y en la finalización de la etapa. Las tasas son en este caso más bajas que en la etapa anterior y confirman que queda mucho camino por recorrer. Los niveles de logro acordados, siendo más bien modestos, pueden plantear no obstante exigencias muy importantes para algunos países, que deberán realizar un esfuerzo notable para alcanzarlos.

Nuevamente, se aprecia la influencia de las desigualdades sociales en las tasas correspondientes a esta etapa. El aumento general de la cobertura ha determinado que las desigualdades se aprecien menos en esta dimensión, aunque son mayores en lo que respecta a la progresión y finalización de los estudios. Las diferencias nuevamente se observan entre los

grupos sociales antes mencionados, aunque las distancias se agrandan. Además, y esto es más preocupante, las diferencias se van ampliando a medida que se progresa en la etapa, en vez de reducirse. Eso indica que los sistemas educativos iberoamericanos no tratan con facilidad las desigualdades de partida, sino que más bien se ven arrastrados por ellas. La solución de ese problema constituye un serio desafío educativo y social, para el que no parecen estar suficientemente preparados ni equipados.

Frente al decidido avance registrado por la matrícula en la educación secundaria inferior, la evolución no ha sido tan notable en la superior. Aquí las tasas netas de matrícula han experimentado un avance menos acusado que en la precedente. La norma en Iberoamérica consiste en que la matrícula se sitúe en la educación secundaria superior en torno al 50 % de los jóvenes de las edades correspondientes, lo que se sitúa por debajo de las naciones de otras regiones mundiales. Si bien los niveles de logro establecidos para 2021 no son excesivamente elevados, es indudable que algunos países habrán de realizar un esfuerzo decidido para alcanzarlos.

Al analizar estas tasas con más detalle se aprecia una realidad con luces y sombras. Entre las primeras, cabe señalar el avance registrado por las mujeres, que se han ido acercando a los varones en el acceso a este nivel educativo. El acercamiento es una novedad reciente, que cabe esperar que se mantenga. Entre las sombras, cabe destacar la preeminencia de los estudios generales (modelo bachillerato) frente a los profesionales. De hecho, las bajas tasas de Iberoamérica en esta etapa, en relación con la Unión Europea o la OCDE, se explican sobre todo por la debilidad de la matrícula en la educación técnico-profesional (ETP). Dado que la meta sexta está dedicada a ese nivel formativo, se volverá sobre este asunto más adelante.

Por lo tanto, puede decirse que resulta necesario impulsar el acceso a la educación secundaria posobligatoria y que ello exige, sobre todo, reforzar los estudios de ETP, actualmente infradesarrollados en la región. Sin ese impulso, será muy difícil conseguir incrementar el acceso a este nivel educativo.

En conjunto, Iberoamérica enfrenta desafíos de acceso, progresión y terminación de estudios en la etapa básica y obligatoria, al igual que en la secundaria posobligatoria. Los niveles de logro acordados para 2015 y 2021 parecen realistas y accesibles, pero no por ello permiten una actitud conformista. En este, como en otros campos, resulta necesario hacer un esfuerzo para alcanzar los objetivos previstos. La buena noticia es que la región está en condiciones de lograrlo.

Capítulo **8**

Meta general 5: Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar

META ESPECÍFICA 10. *Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.*

- *INDICADOR 13.* Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

  → *Nivel de logro:* Disminuye en al menos un 20 % el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado, PISA, TIMSS o PIRLS, en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

META ESPECÍFICA 11. *Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.*

- *INDICADOR 14.* Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.

  → *Nivel de logro:* En 2015 se han reformulado los currículos de las diferentes etapas educativas y está reforzada la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias.

META ESPECÍFICA 12. *Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos.*

- *INDICADOR 15.* Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.

  → *Nivel de logro:* Hay establecidas al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.

- *INDICADOR 16.* Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje.

  → *Nivel de logro:* En 2021, los profesores y los alumnos utilizan el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

- *INDICADOR 17.* Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas.

  → *Nivel de logro:* Hay establecidas al menos tres horas dedicadas a la educación artística y la educación física en la educación primaria, y dos horas en la educación secundaria básica.

- *INDICADOR 18.* Porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios posobligatorios.

  → *Nivel de logro:* En 2015 ha aumentado la elección de los alumnos por los estudios científicos y técnicos en un 10 %, y en un 20 % en 2021.

META ESPECÍFICA 13. *Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas.*

- *INDICADOR 19.* Porcentaje de escuelas con bibliotecas.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 40 % de las escuelas dispone de bibliotecas escolares, y el 100 % cuenta con ellas en 2021.

- *INDICADOR 20.* Razón de alumnos por computador.

  → *Nivel de logro:* En 2015, la proporción entre computador y alumno es de entre 1/8 y 1/40, y de entre 1/2 y 1/10 en 2021.

META ESPECÍFICA 14. *Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria.*

- *INDICADOR 21.* Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 10 % de las escuelas públicas de educación primaria es de tiempo completo, y entre el 20 % y el 50 % lo es en 2021.

META ESPECÍFICA 15. *Extender la evaluación integral de los centros escolares.*

- *INDICADOR 22.* Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos entre el 10 % y el 50 % de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40 % y el 80 % lo hace en 2021.

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 10	Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos
Indicador 13	Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales

Significado e importancia de la meta y el indicador

Son cada vez más los países que han ido incorporando entre sus objetivos educativos la exigencia de que los aprendizajes se centren en el desarrollo de competencias y en la aplicación del saber adquirido a situaciones nuevas en contextos complejos, frente a la práctica de la simple transmisión de conocimientos. El Informe Delors de 1996 puede considerarse el punto de partida de esta preocupación al señalar que «los aprendizajes no pueden reducirse a la trasmisión de prácticas más o menos rutinarias […], sino que deben ofrecer la posibilidad de ser utilizados en distintas situaciones y contextos, en demandas cambiantes y crecientemente complejas» (aprender a hacer).

Las evaluaciones internacionales han mostrado que el déficit de aprendizaje de los estudiantes de Iberoamérica en competencias básicas, en ámbitos como las matemáticas y la comprensión lectora, es notable. La información más reciente sobre los resultados logrados por los países de la región procede de dos estudios: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) del año 2009, promovido por la OCDE, y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de 2006, llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO. En el primero, que evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de comprensión lectora, matemáticas y ciencias para una muestra de estudiantes de quince años, participaron diez países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay. En el SERCE fueron dieciséis los países latinoamericanos participantes. Las pruebas, en este caso, no se confeccionaron a partir de «competencias», sino que se evaluaron los logros en lectura, matemáticas y ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grado, a partir de los currículos oficiales.

Pese a la diferencia de las edades de los alumnos evaluados, los resultados de ambas evaluaciones son bastante coherentes. Por otra parte, los países latinoamericanos participantes en PISA fueron los que lograron mejores resultados en el SERCE, junto con los de Cuba y Costa Rica, que no participaron en PISA. Ambos estudios muestran que un alto porcentaje de la po-

blación estudiantil obtiene rendimientos inferiores a lo deseable y programado. Además, la diferencia existente en PISA entre los resultados promedio de los países latinoamericanos y el promedio de la OCDE, cerca del cual se sitúan España y Portugal, está en alrededor de 75 puntos, que es una distancia muy apreciable (un nivel de rendimiento, aproximadamente).

La situación según los datos disponibles

Entre el 30 % y el 65 % de los alumnos latinoamericanos participantes en PISA no alcanzaron los niveles de rendimiento que el estudio considera imprescindibles para incorporarse a la vida académica, social y laboral como ciudadanos. Los gráficos 1, 2 y 3 muestran la proporción de estudiantes que se sitúan en cada uno de los niveles de rendimiento calculados para las tres competencias evaluadas en PISA 2009. El alumnado que queda en el nivel 1 o inferior no se considera suficientemente preparado para afrontar con éxito la formación posterior, encontrar un empleo mínimamente cualificado o ejercer los derechos, las libertades y las responsabilidades que implica el ejercicio de la ciudadanía.

En el caso del SERCE, a excepción de Cuba, que presenta altos niveles de logro, la mayoría de los países de América Latina contaba con al menos un 40 % de su población estudiantil de tercer grado en los niveles de logro más bajos en matemáticas, si bien mejoraba la situación en el sexto grado. La consecuencia de esta situación es que un porcentaje importante de la misma va a tener dificultades serias en su trayectoria escolar posterior, tanto en lo que respecta a su progresión como a la conclusión de estudios. Esa situación supone un riesgo importante para la integración social y las oportunidades laborales de los jóvenes que no estén adquiriendo las competencias básicas en el sistema escolar (véanse los gráficos 4, 5 y 6). La desigualdad y la exclusión social, fenómenos extraescolares ciertamente problemáticos en Iberoamérica, se ven así reproducidas por el sistema educativo en el nivel de los resultados y las oportunidades que llevan asociadas.

Los estudios mencionados son los que ofrecen datos más avanzados para la comparación en la región. Pero ambos presentan un inconveniente para el análisis de la situación iberoamericana. En PISA solo participan aproximadamente la mitad de los países de la región, de modo que la comparación debe limitarse a dichos países. La participación en el SERCE ha sido mayor, pero en este caso el estudio se limita a dos grados de la educación primaria y se centra en los programas curriculares, más que en las competencias. De modo que son visiones complementarias, pero muy diferentes.

La periodicidad de los estudios es también distinta. PISA se realiza cada tres años, de modo que hasta 2021 podremos disponer de los resultados correspondientes a 2012, 2015 y 2018. La periodicidad del estudio del LLECE es más irregular. Solo se han realizado dos evaluaciones y la tercera se encuentra en fase de preparación.

Este indicador, por tanto, deberá circunscribirse, al menos en el corto plazo, a ofrecer una información desigual, incompleta y limitada en el tiempo y en el número de países participantes en estos estudios internacionales[1]. Afortunadamente, existen otros proyectos, como los estudios de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), que pueden enriquecer este panorama; es el caso del reciente estudio sobre ciudadanía y civismo, el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) 2009, en el que han participado seis países de la región, o los ya tradicionales Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS) y Estudio Internacional sobre Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS).

Especificaciones técnicas

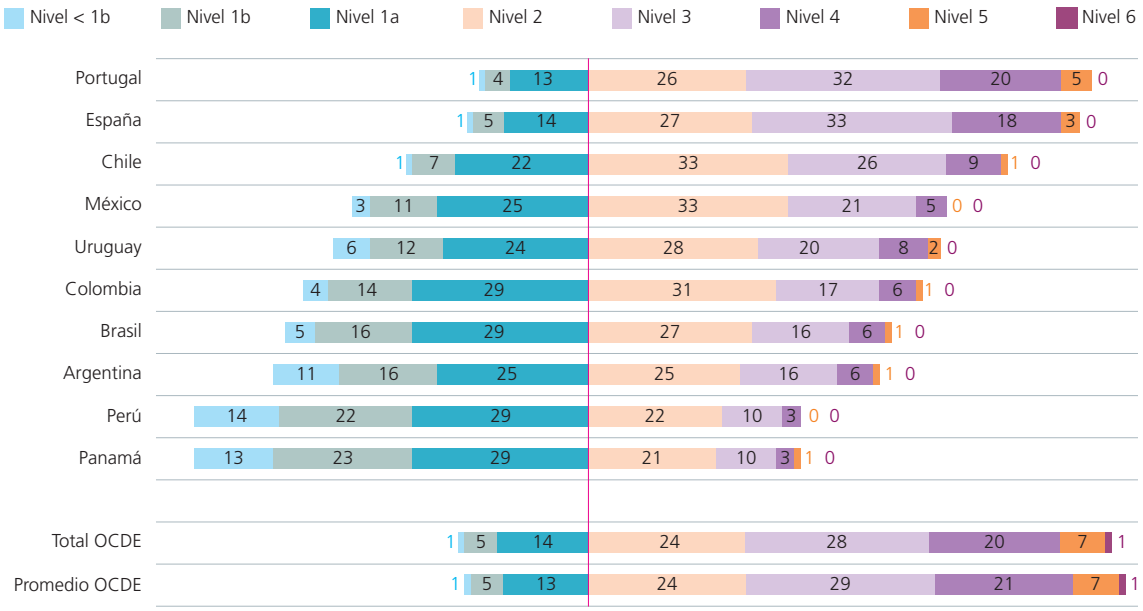
En este indicador se presenta el porcentaje de alumnado que se sitúa en cada uno de los niveles de rendimiento definidos en los diversos estudios internacionales que evalúan las competencias básicas. PISA evalúa a alumnos de quince años de edad, independientemente del curso en que se encuentren. Los datos del SERCE que aparecen reflejados en los gráficos 4, 5 y 6 corresponden al alumnado de sexto grado.

En PISA 2009 y SERCE 2006 se han establecido distintos niveles de rendimiento en cada una de las competencias evaluadas. Dichos niveles se describen de acuerdo con el grado de dificultad que presentan los ítems correspondientes. Las puntuaciones de los alumnos se organizan en función de los niveles de rendimiento establecidos para cada competencia. El nivel inferior a 1 y el 1 caracterizan la competencia adquirida por los alumnos de bajo rendimiento. Los estudiantes que se encuentran en el nivel 2 demuestran haber desarrollado la competencia mínima requerida para el aprendizaje posterior y para su aplicación en la vida social y laboral, de acuerdo con las especificaciones técnicas de los propios estudios. Los niveles superiores representan mayores grados de dominio de la respectiva competencia.

[1] En próximos informes se podría añadir a este indicador información de los estudios que se realicen en función de los países que participen. En cualquier caso, se podría informar sobre el porcentaje de alumnos que alcanzaron como mínimo el nivel 2 en cada prueba, por país. De esta manera, cada país se encontraría posicionado en un porcentaje para los jóvenes de las distintas edades consideradas por las pruebas.

Indicador 13. Gráfico 1

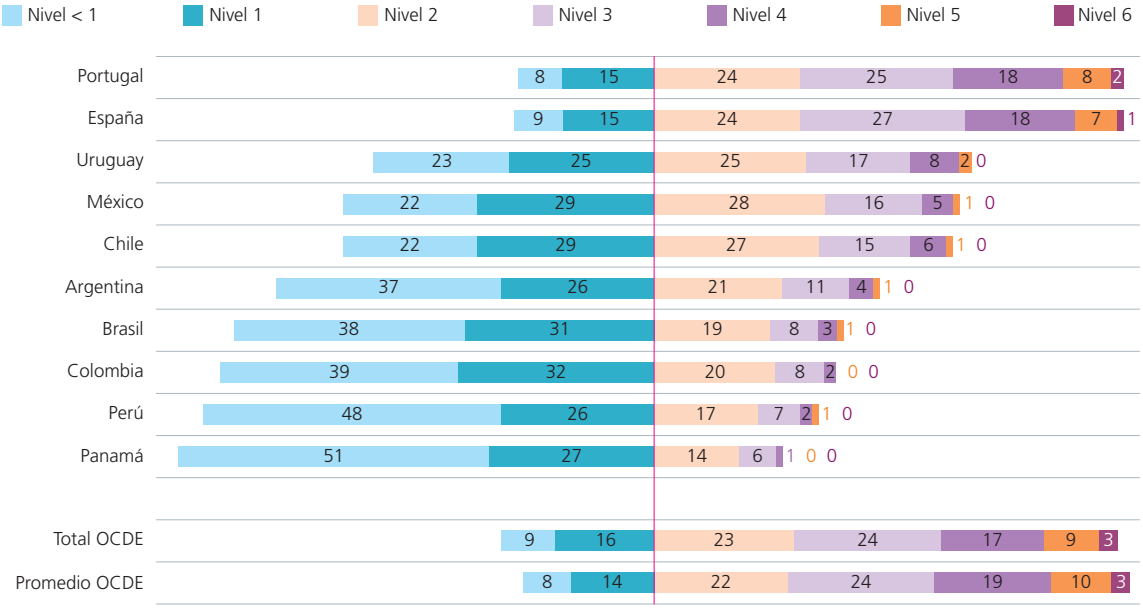
Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en lectura (PISA 2009)



Fuente: PISA 2009 results: what students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science (Volume I) (OCDE, 2010, París).

Indicador 13. Gráfico 2

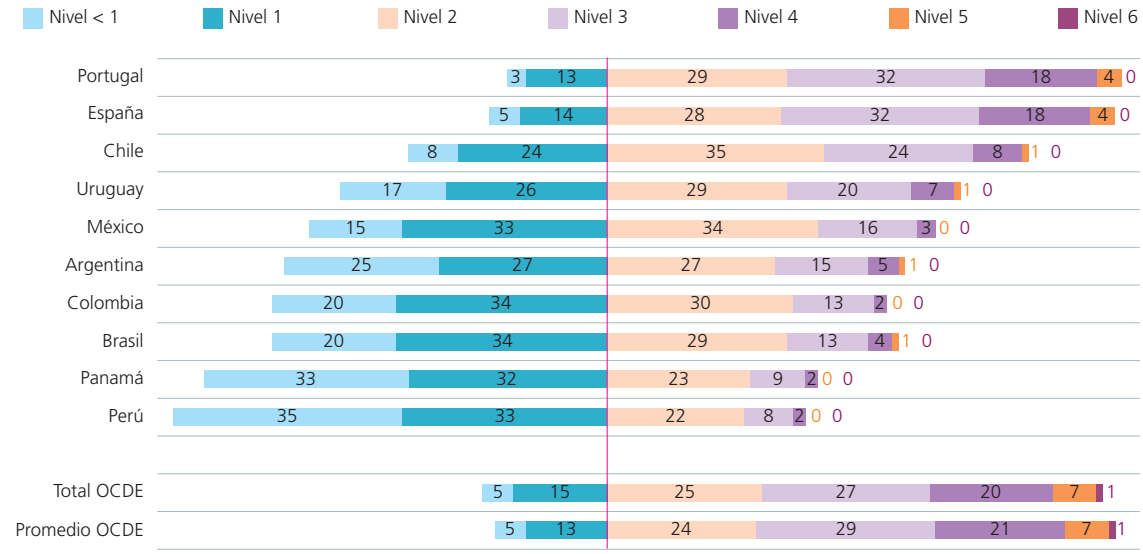
Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en matemáticas (PISA 2009)



Fuente: PISA 2009 results: what students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science (Volume I) (OCDE, 2010, París).

Indicador 13. Gráfico 3

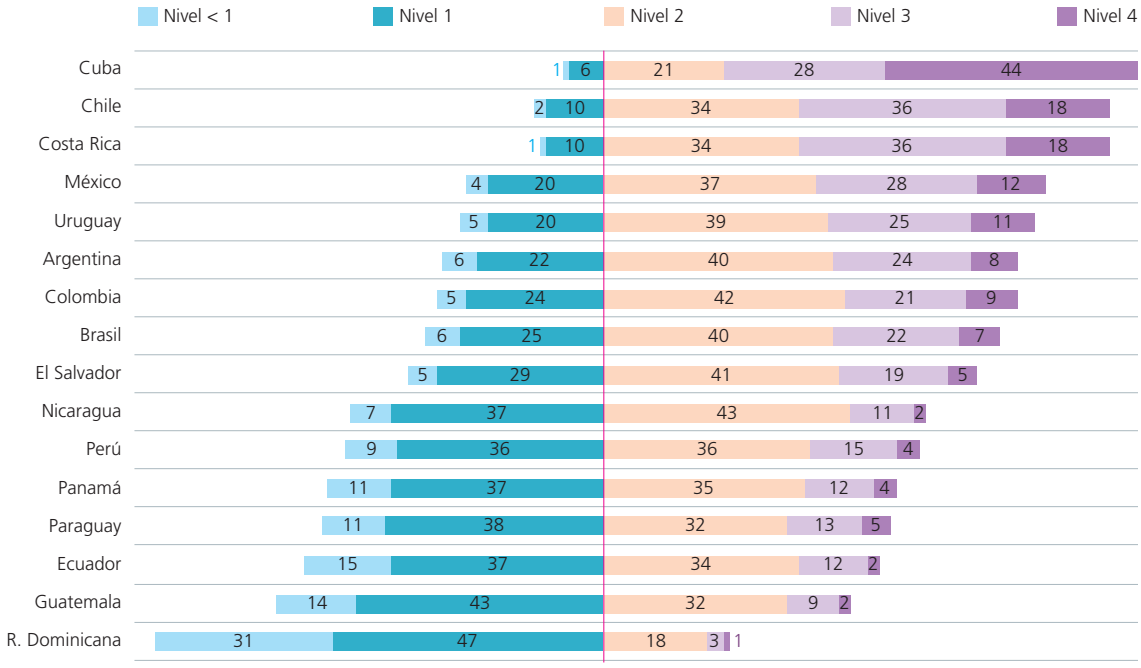
Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en ciencias (PISA 2009)



Fuente: PISA 2009 results: what students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science (Volume I) (OCDE, 2010, París).

Indicador 13. Gráfico 4

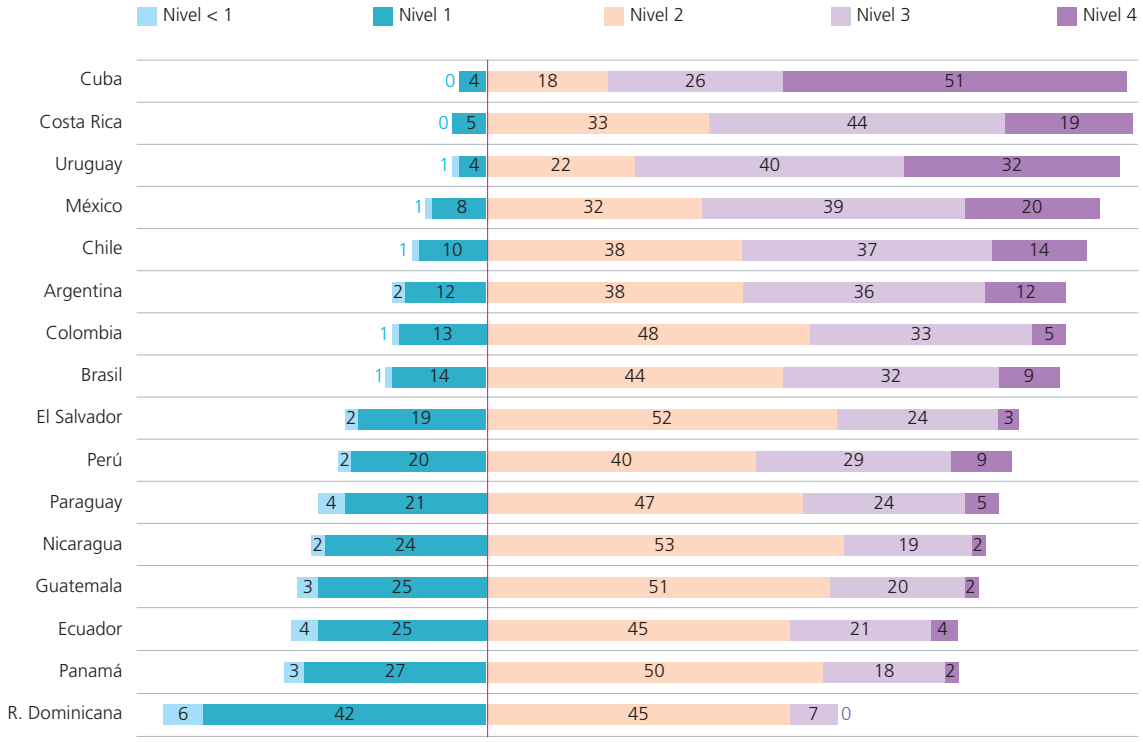
Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en lectura, sexto curso (SERCE 2006)



Fuente: SERCE. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe (UNESCO/LLECE, 2008, Santiago de Chile).

Indicador 13. Gráfico 5

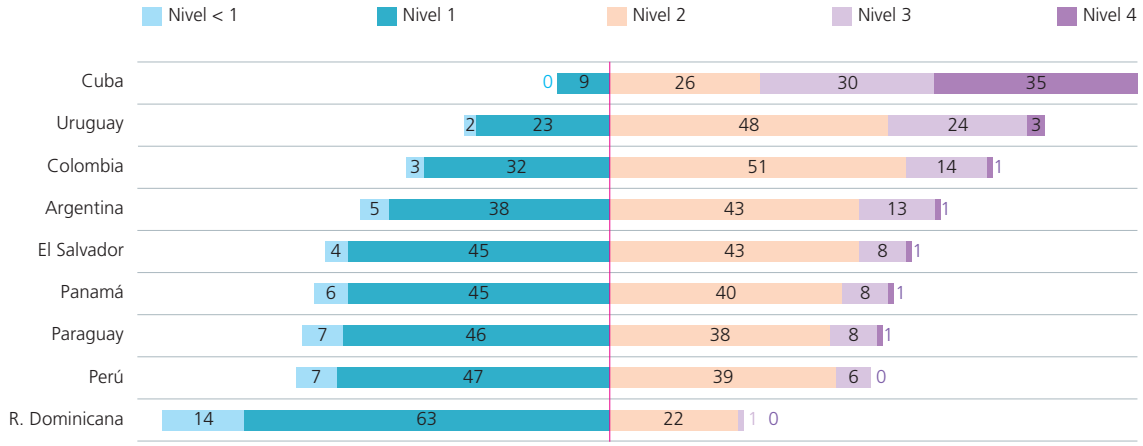
Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en matemáticas, sexto curso (SERCE 2006)



Fuente: SERCE. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe (UNESCO/LLECE, 2008, Santiago de Chile).

Indicador 13. Gráfico 6

Porcentaje de alumnos por niveles de rendimiento en ciencias, sexto curso (SERCE 2006)



Fuente: SERCE. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe (UNESCO/LLECE, 2008, Santiago de Chile).

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 11	Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas
Indicador 14	**Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas**

Significado e importancia de la meta y el indicador

En la actualidad nadie pone en duda que uno de los principales objetivos de la educación del siglo XXI consiste en el desarrollo emocional de los alumnos y su formación moral. Formar ciudadanos solidarios, justos y responsables, capaces de convivir en sociedades plurales, multiculturales y con grandes desigualdades, supone apostar por una educación que priorice la formación en valores como uno de sus objetivos fundamentales.

Las reformas educativas llevadas a cabo en los últimos años en los distintos países de Iberoamérica parecen avanzar en esta dirección. En muchos casos se observa cómo la concreción material de estos aprendizajes se realiza a través del desarrollo de currículos que incorporan entre sus contenidos una educación en valores y para la ciudadanía. Sin embargo, pese a la indudable importancia de contar con materias que de manera específica aborden cuestiones de formación cívica y moral en los alumnos, cada vez se manifiesta con mayor claridad la importancia que tiene para su aprendizaje la construcción de entornos en los que los valores democráticos y la formación ciudadana se desarrollen y trabajen de manera transversal. Esto supone que, además de impartir clases sobre educación cívica, la escuela debe convertirse en un entorno plural, capaz de ofrecer a los estudiantes oportunidades para la convivencia y la participación, donde encuentren una oferta educativa capaz de prepararlos para el ejercicio futuro de sus derechos y deberes cívicos.

Por ello, dentro del proyecto Metas Educativas 2021, una de las metas fijadas como garantía para lograr mejorar la calidad educativa consiste en potenciar la educación en valores para el ejercicio de una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas.

La situación según los datos disponibles

La primera de las preguntas abordadas en el cuestionario realizado por el IESME hace referencia a si existen en el currículo materias específicas que traten de cuestiones como la ciu-

dadanía y los valores, diferentes de las clases habituales de religión, filosofía o ética. Los datos aportados y recogidos en la tabla 1 ponen de manifiesto una situación que puede considerarse como positiva, ya que, de los dieciocho países que han respondido a esta cuestión, diecisiete afirman que disponen de espacios o áreas específicas para trabajar la educación en valores. Parece existir, por tanto, una conciencia general y compartida acerca de la importancia que tiene trabajar la formación moral y cívica de los alumnos desde la escuela.

A continuación, en el cuestionario se pedía que aquellos países que habían respondido de manera afirmativa a la pregunta anterior, completaran dicha información indicando los cursos o grados en los que se imparte, o de qué manera se trabaja dentro del currículo oficial.

La información encontrada muestra una gran variedad de situaciones, lo que hace muy difícil la sistematización de los datos o cualquier intento de cuantificar las respuestas. Sin embargo, es posible encontrar algunas constantes en la información recogida.

En el caso de Colombia, Honduras, El Salvador y Paraguay, la educación en valores es un área que se aborda principalmente como un tema transversal, de tal forma que la formación moral y cívica de los alumnos no se concentra en una materia, sino que se desarrolla a través de contenidos transversales a todas las asignaturas y en los diferentes niveles educativos.

Por otro lado, un número mayor de países manifiesta que, además de trabajar la educación en valores de manera transversal, han desarrollado asignaturas específicas para su estudio. En esta situación tenemos los casos de Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Portugal y la República Dominicana. Todos ellos concretan los contenidos en materias específicas que, con distintos nombres, trabajan aspectos morales, democráticos y cívicos tanto en la educación primaria como en la educación secundaria. Además, en algunos países, como México y España, se especifican no solo las materias, sino también los cursos en que se imparten y el número de horas obligatorias para su estudio.

Esta información pone de relieve la importancia y el compromiso creciente que dentro de los diferentes sistemas educativos de los países se está dando a la educación en valores de los alumnos. Ejemplo de ello son países como Ecuador y Panamá, que lo han incorporado en las recientes reformas educativas y curriculares emprendidas.

Un último aspecto a resaltar hace referencia a la existencia de una cierta tendencia creciente a trabajar la formación moral de los alumnos a través de la implementación de programas específicos. Países como Argentina y Costa Rica, con el fin de fomentar la convivencia y la formación de identidad de los estudiantes, han desarrollado programas que incluyen estrategias en esta dirección y que, en ocasiones, incorporan también proyectos de actividades extracurriculares.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 14. Cuadro 1

Existencia de áreas o materias específicas del currículo dedicadas a cuestiones como la ciudadanía democrática o los derechos humanos, diferentes de las clases habituales de religión, filosofía o ética

País	RESPUESTA	
	Sí	No
Argentina	X	
Bolivia	—	
Chile	X	
Colombia	X	
Costa Rica	X	
Cuba	X	
Ecuador	X	
El Salvador	X	
España	X	
Guatemala	X	
Honduras	X	
México	X	
Nicaragua	X	
Panamá	X	
Paraguay	X	
Portugal	X	
República Dominicana	X	
Uruguay	X	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 12	Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos
Indicador 15	Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas

Significado e importancia de la meta y el indicador

La lectura es una de las actividades intelectuales principales que realiza el ser humano, no solo para disfrutar al acercarse a otros mundos y otras vidas, sino también para aprender y ampliar sus conocimientos. Incluso en la actual sociedad de la información, no es posible sacar el máximo partido a las nuevas herramientas digitales salvo que se cuente con lectores expertos capaces de desenvolverse de manera autónoma, crítica y selectiva ante la ingente cantidad de información disponible.

El hecho de considerar la lectura como uno de los instrumentos fundamentales para el aprendizaje y para la construcción de una ciudadanía activa y crítica explica que se encuentre entre los objetivos educativos prioritarios dentro de las políticas públicas de la mayoría de los países de Iberoamérica. Concretamente, es posible observar cómo se implementan de forma paulatina y creciente políticas educativas tendentes a reforzar el papel que la escritura y la lectura ocupan en la formación de las personas, al tiempo que se desarrollan estrategias para garantizar que la escuela siga siendo un espacio privilegiado para la adquisición y el desarrollo de dichas competencias lectoras.

Sin embargo, lograr que los estudiantes participen de manera activa en la cultura escrita supone situar la vista más allá del ámbito concreto de la escuela. Tal y como señalan los expertos, es preciso conseguir un compromiso social con la lectura, que permita que las escuelas se conviertan en comunidades lectoras y de aprendizaje.

En este sentido, el proyecto Metas 2021 ha incorporado un indicador que hace referencia al tiempo semanal dedicado a la lectura en las distintas etapas escolares. Sin duda, garantizar un espacio y un tiempo específico para la lectura en los distintos niveles educativos es un primer paso fundamental, para avanzar y reforzar la actividad lectora. No obstante, no se debe olvidar que la lectura en la escuela no es sino un primer paso para el logro de un objetivo más ambicioso: formar miembros activos de la cultura escrita, lo que supone avanzar en la bús-

queda de nuevos aliados que en un esfuerzo compartido logren construir auténticas comunidades lectoras.

La situación según los datos disponibles

La ausencia de una información completa y confiable acerca de este asunto en las principales bases de datos internacionales ha obligado a incorporar algunas preguntas específicas en el cuestionario elaborado por el IESME al que respondieron los representantes de los países iberoamericanos. La primera de las cuestiones que se han planteado interroga acerca del tiempo que dedican semanalmente a la lectura los estudiantes en cada uno de los países encuestados, diferenciando según niveles educativos, es decir, en función de si se encuentran cursando la educación primaria o la secundaria.

Según muestran los datos recogidos en el cuadro 1, seis de los diecisiete países que han respondido a esta cuestión indican que sus escolares dedican cuatro horas o más semanales a la lectura en la educación primaria. Otros tres países especifican que dedican dos horas y otros dos países reducen a una hora esta actividad. Una proporción alta de los países encuestados, los seis restantes, manifiestan no dedicar un tiempo específico semanal a leer.

En lo que respecta a la educación secundaria, los datos presentados en el cuadro 2 se distribuyen de la siguiente manera: cuatro países dedican cuatro horas o más a la lectura; tres países indican dos horas; un país trabaja la lectura una hora a la semana, mientras que en el mayor bloque de respuestas, correspondientes a ocho países, se señala que no se emplea un tiempo específico para la lectura.

De esta información se desprende, por tanto, que algunos países dedican un mayor número de horas a la lectura en los niveles educativos inferiores (educación primaria) que en los niveles superiores (educación secundaria). Ejemplo de ello son los casos de Costa Rica, que en primaria dedica una hora semanal a la lectura y en secundaria no indica tiempo específico, y Nicaragua, que en educación primaria establece cuatro horas o más semanales, pero no especifica un tiempo concreto en la educación secundaria.

Por otro lado, los datos muestran cómo la mayoría de los países mantienen el mismo criterio durante toda la escolaridad (Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay). El caso de Argentina llama la atención por seguir una pauta contraria a lo manifestado por los demás países de la región, ya que, mientras en la educación primaria no tiene establecido un tiempo específico para leer, en educación secundaria dedica cuatro horas o más semanales a esta actividad.

Es necesario, no obstante, señalar que, siendo el tiempo dedicado a la lectura un dato importante, no agota la cuestión de fondo, puesto que sería interesante saber qué tipo de textos se proponen, con qué propósitos y con qué metodología, información que no está disponible. No hay certidumbre de si al calcular este tiempo se está tomando en cuenta la lectura de los libros de textos o para realizar alguna tarea escolar, otras actividades del área de lengua vinculadas a la lectura, o solo la lectura por placer. Por otro lado, tampoco existe la seguridad de que los docentes dediquen un tiempo exclusivo para la lectura en el aula. Ello aconseja profundizar en este asunto en posteriores ediciones de este informe.

La siguiente pregunta que se planteaba en el cuestionario del IESME hace referencia a si existe en el país legislación específica que regule el número de horas semanales para la lectura. De nuevo, se pedía que diferenciaran en función de la etapa educativa.

Tal y como recoge el cuadro 1, de los catorce países que han respondido a esta pregunta, nueve no tienen legislada esta materia, y solo cinco (Cuba, Ecuador, España, Nicaragua y Uruguay) cuentan con normativa que lo regula. De igual forma, cuando se pregunta por la situación en la educación secundaria, los datos siguen la misma orientación, y son mayoritarias las respuestas en las que se afirma que no se tiene legislación específica sobre este aspecto (ver cuadro 2). Ante estos datos, conviene señalar que sin una legislación específica es difícil garantizar que efectivamente se dedican las horas de lectura declaradas.

La siguiente pregunta planteada solicitaba identificar diferentes iniciativas impulsadas desde el ministerio con la intención de fomentar y estimular la lectura en los distintos niveles educativos. De manera general, la información muestra un primer dato positivo, ya que, de los catorce países que han respondido a esta cuestión, diez afirman que cuentan con tales tipos de iniciativas.

Asimismo, otro aspecto a destacar de los datos reportados por estos diez países es que en la mayoría de ellos los programas nacionales desarrollados abarcan un período que va desde la educación primaria hasta la educación secundaria. Algunos ejemplos de ello son: Chile, México, Paraguay y Uruguay, cada uno de los cuales desarrolla un plan nacional de lectura; Argentina, que está implementando el Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Lectura; Colombia, con el Plan Lector; Costa Rica, que tiene El Rincón del Cuento; El Salvador, que cuenta con un programa llamado Escuela de Tiempo Pleno; España, que desarrolla el Plan para el Fomento de la Lectura y la Mejora de las Bibliotecas Escolares; y Guatemala, con el Programa Nacional de Lectura «A leer se ha dicho», que abarca la educación primaria y la secundaria. Nicaragua cuenta con la Mesa Nacional de la Lectura, cuyo propósito es articular acciones a favor de la lectura desde los distintos programas educativos del Ministerio de Educación; además, tiene previsto implementar un Plan Nacional de la Lectura en todas las escuelas del país, reactivar el Consejo Nacional del Libro e implementar

acciones de sensibilización de la sociedad en general sobre la importancia de la lectura. En este caso, al igual que en otros países, se cuenta con proyectos de apoyo a los docentes de educación primaria para la enseñanza y el fomento de la lectura.

En otros casos, como Panamá o la República Dominicana, no se han desarrollado proyectos específicos en este ámbito, pero sí existen algunas iniciativas puntuales, como documentación de apoyo al docente sobre metodología, programas de fortalecimiento de la lengua o la entrega de recursos a los centros (textos, bibliotecas, etc.), entre otros.

Por último, tal y como recogen los cuadros 1 y 2, todos los países que han respondido el cuestionario afirman que tienen expectativas de futuro en relación con la lectura. En algunos casos, estas van en la dirección de poner en marcha políticas públicas que refuercen la actividad lectora, aunque en su mayoría, según revelan los datos recogidos, se centran en la dotación de recursos (bibliotecas, computadores, etc.) que faciliten a los alumnos el acceso a la información y a la cultura escrita.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 15. Cuadro 1

Tiempo semanal dedicado a la lectura en educación primaria

País	EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE 1)			
	Horas/semana	Legislación	Existe algún proyecto	Hay expectativas de cara al futuro
Argentina	Sin tiempo específico	No	—	—
Chile	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Colombia	Cuatro horas o más	No	Sí	—
Costa Rica	Una hora	No	Sí	Sí
Cuba	Cuatro horas o más	Sí	Sí	—
Ecuador	Cuatro horas o más	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Dos horas	—	Sí	Sí
España	Una hora	Sí	Sí	—
Guatemala	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Honduras	Dos horas	—	Sí	Sí
México	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Nicaragua	Cuatro horas o más	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sin tiempo específico	No	No	Sí
Paraguay	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Portugal	Cuatro horas o más	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Dos horas	No	Sí	—
Uruguay	Cuatro horas o más	Sí	Sí	Sí

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 15. Cuadro 2

Tiempo semanal dedicado a la lectura en educación secundaria

País	EDUCACIÓN SECUNDARIA (CINE 2)			
	Horas/semana	Legislación	Existe algún proyecto	Hay expectativas de cara al futuro
Argentina	Cuatro horas o más	—	Sí	—
Chile	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Colombia	Cuatro horas o más	No	Sí	—
Costa Rica	Sin tiempo específico	—	Sí	Sí
Cuba	Cuatro horas o más	Sí	—	—
Ecuador	Cuatro horas o más	Sí	No	Sí
El Salvador	Dos horas	—	Sí	Sí
España	Una hora	—	Sí	—
Guatemala	Sin tiempo específico	—	—	—
Honduras	Dos horas	Sí	Sí	Sí
México	Sin tiempo específico	No	Sí	—
Nicaragua	Sin tiempo específico	Sí	No	Sí
Panamá	Sin tiempo específico	No	No	Sí
Paraguay	Sin tiempo específico	No	Sí	Sí
Portugal	Sin tiempo específico	—	—	—
República Dominicana	Sin tiempo específico	Sí	No	—
Uruguay	Dos horas	No	Sí	Sí

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 12	Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos
Indicador 16	Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje

Significado e importancia de la meta y el indicador

Resulta innegable el enorme impacto que la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está teniendo en todos los ámbitos de la sociedad actual, que llevan a la consolidación de lo que hoy conocemos como una nueva cultura digital. La educación, por tanto, se encuentra ante el difícil reto de formar ciudadanos capaces de integrarse, vivir y participar en este nuevo entorno de una forma crítica, responsable y ética.

Así parecen haberlo entendido la mayoría de los países de Iberoamérica, al poner en marcha políticas educativas encaminadas a lograr la incorporación efectiva de las TIC en la educación y, más concretamente, en las escuelas. Sin embargo, aprovechar al máximo el potencial educativo de estas herramientas tecnológicas supone ir más allá de la exclusiva dotación de recursos y equipamiento a los centros educativos.

Analizar las condiciones que van a permitir construir nuevos escenarios para la incorporación de las TIC de manera innovadora, con modelos pedagógicos adecuados, se convierte en una reflexión ineludible e inaplazable en el tiempo. Sin embargo, encontramos que en la actualidad no existen sistemas estandarizados de evaluación que nos permitan contar con datos concretos acerca del impacto que producen las TIC sobre los aprendizajes.

En cualquier caso, esta circunstancia no debe suponer una barrera a la hora de buscar otras formas de aproximarnos a la información. Con este objetivo, y desde una perspectiva más subjetiva de valoración, se han recogido los siguientes datos relativos a la frecuencia de uso del computador, los espacios de trabajo y los ámbitos disciplinares en que se utiliza, a partir de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

La situación según los datos disponibles

Atendiendo a la información recogida en el cuadro 1, se observa que ningún país afirma que no se utilice nunca el computador dentro del ámbito educativo, lo que es un primer dato positivo. Esta información pone de manifiesto el esfuerzo generalizado que la mayoría de los países está realizando para incorporar las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Parece existir, por tanto, un fuerte convencimiento compartido acerca de la importancia que poseen las TIC como elemento de calidad en la educación.

Asimismo, se observan notables diferencias en la frecuencia de uso de los computadores, y, en este sentido, es destacable la situación de Uruguay y Portugal, países en los que se ha logrado la incorporación plena de las TIC en la educación primaria. En ambos casos, los datos reflejan los resultados de la puesta en marcha de importantes políticas públicas orientadas a lograr que los computadores constituyan una herramienta de trabajo en las aulas (proyectos Ceibal y Magalhães, respectivamente). También desde Colombia se da cuenta de la utilización del computador habitualmente en el tiempo de enseñanza.

Según muestran las opiniones recogidas en la encuesta, el tiempo de uso del computador varía según la etapa educativa a la que se hace referencia. Concretamente, en educación primaria la situación más frecuente consiste en el uso del computador dos o menos horas semanales, mientras que en educación secundaria el tiempo se amplía, y se dedican entre dos y cuatro horas a la semana. Conviene señalar, no obstante, que se trata de un dato promedio, aun teniendo en cuenta que en algunos países existen centros educativos que no disponen de computador.

Otro elemento fundamental al analizar el impacto que las TIC están teniendo en la educación se refiere al lugar en el que se utilizan estas herramientas. Como se observa en el cuadro 2, las opiniones vertidas en los cuestionarios indican, de manera clara, su uso mayoritario en las salas de computación. Estos datos parecen mostrar una cierta consistencia tanto en educación primaria como en secundaria. En esta última etapa destaca nuevamente Uruguay, al contar con un computador para uso individual de cada alumno.

Otra cuestión mucho más controvertida, y para la que carecemos de datos consistentes, se refiere al uso pedagógico que se está haciendo de los computadores dentro de los centros de enseñanza. La última de las cuestiones planteadas hace referencia a este aspecto. Las opiniones recogidas indican su utilización mayoritaria como instrumento para lograr la alfabetización tecnológica del alumnado (véase el cuadro 3).

Al mismo tiempo, se observa una tendencia creciente entre los países a incorporar los computadores, dándoles uso en prácticamente todas las materias. Además de los casos más con-

solidados de Uruguay y Portugal, la experiencia de países como Argentina, España o México sirven como ejemplos recientes de los esfuerzos que se están realizando en esta dirección.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 16. Cuadro 1
Frecuencia de uso del computador

País	EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE 1)	EDUCACIÓN SECUNDARIA (CINE 2)
	Respuesta	Respuesta
Argentina	Entre 2 y 4 horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Bolivia	Dos o menos horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Chile	Dos o menos horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Colombia	Habitualmente en el tiempo de enseñanza	Habitualmente en el tiempo de enseñanza
Costa Rica	Entre 2 y 4 horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Cuba	Entre 2 y 4 horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Ecuador	Dos o menos horas a la semana	Dos o menos horas a la semana
El Salvador	Entre 2 y 4 horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
España	Habitualmente en el tiempo de enseñanza	Habitualmente en el tiempo de enseñanza
Guatemala	Dos o menos horas a la semana	Dos o menos horas a la semana
Honduras	Dos o menos horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
México	Entre 2 y 4 horas a la semana	Entre 2 y 4 horas a la semana
Nicaragua	Entre 2 y 4 horas a la semana	Dos o menos horas a la semana
Panamá	Al menos una hora diaria	Al menos una hora diaria
Paraguay	Dos o menos horas a la semana	Dos o menos horas a la semana
Portugal	Al menos una hora diaria	Dos o menos horas a la semana
República Dominicana	Dos o menos horas a la semana	Dos o menos horas a la semana
Uruguay	Habitualmente en el tiempo de enseñanza	Habitualmente en el tiempo de enseñanza

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 16. Cuadro 2

Lugar de uso mayoritario del computador en la escuela

País	EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE 1)	EDUCACIÓN SECUNDARIA (CINE 2)
	Respuesta	Respuesta
Argentina	En la sala de computación	En la sala de computación
Bolivia	En la sala de computación	En la sala de computación
Chile	En clase como equipamiento colectivo	En clase como equipamiento colectivo
Colombia	En la sala de computación	En la sala de computación
Costa Rica	En la sala de computación	En la sala de computación
Cuba	En la sala de computación	En la sala de computación
Ecuador	En la sala de computación	En la sala de computación
El Salvador	En la sala de computación	En la sala de computación
España	En la sala de computación	En la sala de computación
Guatemala	En la sala de computación	En la sala de computación
Honduras	En la sala de computación	En la sala de computación
México	En clase como equipamiento colectivo	En la sala de computación
Nicaragua	En clase como equipamiento colectivo	En la sala de computación
Panamá	En la sala de computación	En la sala de computación
Paraguay	En la sala de computación	En la sala de computación
Portugal	Cada alumno tiene su computador	En clase como equipamiento colectivo
República Dominicana	En la sala de computación	En la sala de computación
Uruguay	Cada alumno tiene su computador	Cada alumno tiene su computador

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 16. Cuadro 3

Áreas de uso del computador (varias opciones de respuesta)

País	EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE 1)	EDUCACIÓN SECUNDARIA (CINE 2)
	Respuesta	Respuesta
Argentina	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias
Bolivia	Impartir la materia de tecnología o informática	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática
Chile	En las materias de lengua y ciencias sociales. En las materias científicas	Impartir la materia de tecnología o informática. En las materias científicas
Colombia	Impartir la materia de tecnología o informática. En prácticamente todas las materias	Impartir la materia de tecnología o informática. En prácticamente todas las materias
Costa Rica	Impartir la materia de tecnología o informática. En las materias de lengua y ciencias sociales	Impartir la materia de tecnología o informática. En las materias de lengua y ciencias sociales
Cuba	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias
Ecuador	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática
El Salvador	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática
España	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias
Guatemala	Impartir la materia de tecnología o informática	Impartir la materia de tecnología o informática
Honduras	Impartir la materia de tecnología o informática	Impartir la materia de tecnología o informática
México	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias
Nicaragua	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática. En las materias de lengua y ciencias sociales. En las materias científicas	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática. En prácticamente todas las materias
Panamá	Impartir la materia de tecnología o informática	Impartir la materia de tecnología o informática
Paraguay	Impartir la materia de tecnología o informática	Impartir la materia de tecnología o informática
Portugal	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias
República Dominicana	Tareas de refuerzo. En prácticamente todas las materias	Tareas de refuerzo. Impartir la materia de tecnología o informática. En prácticamente todas las materias
Uruguay	En prácticamente todas las materias	En prácticamente todas las materias

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 12	Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos
Indicador 17	Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas

Significado e importancia de la meta y el indicador

Las nuevas exigencias sociales y una visión renovada sobre la función de la educación escolar han puesto de manifiesto la importancia de lograr que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser. En este contexto, resurge con fuerza el papel de la educación artística para la formación integral de las personas y la construcción de la ciudadanía. El desarrollo de la capacidad creadora, del pensamiento abstracto, de la autoestima, la disposición para aprender o la capacidad de trabajar en equipo, encuentran en la educación artística una estrategia prometedora.

Por medio de la incorporación de las artes en los sistemas educativos se propicia la transmisión y la creación artística y cultural, lo que contribuye al fortalecimiento de la conciencia cultural y los valores colectivos y, de ese modo, al reconocimiento de la diversidad y el respeto a la diferencia. El aprendizaje y la experiencia del arte en las escuelas y fuera de ellas constituyen una de las estrategias más poderosas para la construcción de la ciudadanía. La presencia del arte en la educación, a través de la educación artística y de la educación por el arte, contribuye al desarrollo integral y pleno de los niños y los jóvenes.

De la misma manera y con similares consideraciones, se ha incluido entre los objetivos de las Metas Educativas 2021 la puesta en valor de la educación física. Si el arte se refiere a la estética y a la creatividad de las personas, la educación física apunta al equilibrio corporal, a la salud, al esfuerzo, al trabajo en equipo, a la cooperación y a la expresión, además de que ambas contribuyen a fomentar la tolerancia y el respeto por el diferente. El deporte y la educación física han de convertirse en dimensiones básicas de la formación de los niños y de los jóvenes y no pueden quedar relegados a un horario marginal e insuficiente, sin apenas valor para la sociedad ni para la comunidad educativa.

En coherencia con este planteamiento, el proyecto de las Metas Educativas 2021 ha incluido entre sus objetivos específicos y en el marco de la meta general quinta, orientada a mejorar

la calidad de la enseñanza, el indicador 17, que pretende cuantificar el tiempo específico semanal que se dedica a la educación artística y a la educación física en el currículo escolar.

La situación según los datos disponibles

Al igual que ocurre con el resto de indicadores para cuyo análisis no se dispone de información procedente de fuentes nacionales ni internacionales, también en este caso ha resultado necesario recurrir a otras fuentes para realizar una primera aproximación.

En el caso de este indicador 17, se han utilizado diversos medios para recopilar la información. El principal ha consistido en la elaboración de un pequeño cuestionario con preguntas específicas de la materia, desarrollado por un equipo de expertos que colabora con la OEI y al que han respondido especialistas de veinte países de Iberoamérica. Esa información se ha completado con la procedente de otras fuentes adicionales que se mencionan más adelante.

La información recopilada para este indicador no puede en ningún caso considerarse oficial ni mucho menos definitiva, pero constituye, no obstante, una primera aproximación que permite iniciar el análisis sobre este indicador y su importancia. Por otra parte, con el objetivo de facilitar la comprensión y la lectura de la información, se ha dividido el contenido en dos bloques diferenciados: por un lado, se mostrarán los datos correspondientes a educación artística, y, por otro, los concernientes a la educación física.

Educación artística

Como ya se ha mencionado anteriormente, la información procede en su mayor parte de una sencilla encuesta elaborada *ad hoc* para el presente informe.

Los datos recibidos muestran que la educación artística (aunque con distintas denominaciones) se incluye como área en los currículos de educación primaria de todos los países que forman parte del estudio. Sin embargo, el análisis de los documentos curriculares confirma que existe una jerarquía según la cual la lectura, la escritura y las matemáticas son áreas prioritarias. De hecho, en algunos países se menciona el área de educación artística como obligatoria o transversal, pero sin destinarle horas específicas en el horario escolar, al tiempo que en la mayoría el área no se contempla dentro de las evaluaciones o no se considera como factor para la promoción de un curso o grado al siguiente.

En prácticamente todos los países y en la etapa primaria la educación artística es un área integrada[1] de la que forman parte algunas o todas las formas de expresión que se mencio-

[1] En el caso de Costa Rica, el currículo no menciona un área de artística, sino dos materias: Educación Musical (2 horas semanales) y Artes Plásticas (2 horas semanales).

nan a continuación: plástica, música, expresión corporal, teatro y danza. Sin embargo, algunas formas (especialmente las artes visuales o plástica y la música) tienen prioridad sobre las otras. A pesar de conformar un área integrada, prácticamente en ningún caso se imparte como tal. Cuando hay profesores especialistas, suelen dedicarse a una de las formas de expresión antes mencionadas. En el caso de que no los haya (situación frecuente en muchos países), los profesores generalistas son los encargados del área y resulta muy difícil, con los datos disponibles, saber qué es lo que se hace realmente en las horas de educación artística.

En los currículos aparece indicado el número de horas lectivas semanales destinadas a la educación artística para toda el área. En el gráfico 1 puede apreciarse la media de horas prevista a lo largo de la etapa de educación primaria.

Se han observado algunas particularidades a tener en cuenta a la hora de analizar estos datos. Así, en el caso de Brasil, un decreto reciente obliga también a enseñar música (como materia específica), aunque no determina el horario semanal de clases ni dice que tenga que haber un especialista (solo habla de un aula de música).

En Paraguay solo se determina el número de horas lectivas para el segundo ciclo (de cuarto a sexto). En Uruguay se incluye como Conocimiento Artístico, área integrada y compuesta por artes visuales, música, expresión corporal, teatro y literatura; si bien no se especifica el número de horas semanales concretas que han de impartirse para ninguna materia, cabe estimar la dedicación semanal en función de las prescripciones curriculares existentes.

En esta misma dirección, Honduras diseñó en 2003 el Currículum Nacional Básico, donde se sientan las bases para las enseñanzas artísticas, pero sin indicar las horas que deben impartirse en el área, aunque algunos centros (especialmente los privados) imparten dos horas semanales. Y, por último, hay que citar el caso de España, donde, a diferencia de otros países, el área solo está integrada por dos formas de expresión: plástica y música.

Es importante señalar que en algunos países (como Argentina, Brasil, México o España), las autoridades regionales o municipales son autónomas a la hora de determinar cuánto tiempo se asigna a la enseñanza del área de educación artística. Al mismo tiempo, los propios centros (especialmente cuando se trata de centros privados) tienen libertad para decidir el número de horas semanales. Este dato se repite entre los encuestados, que señalan que los centros privados suelen contratar profesores de artes (tanto dentro del horario lectivo como en actividades extracurriculares), incrementando sensiblemente la oferta y el horario de las materias artísticas. En la etapa de la educación secundaria el área integrada se sustituye por materias, en la inmensa mayoría de los casos Artes Visuales o Plástica, y Música. Esto explica, en parte, el incremento de horas, puesto que a cada una de esas dos materias se le asignan (solo en algunos países) dos horas lectivas.

Los países en los que las artes siguen apareciendo como área en la educación secundaria son: Ecuador (cultura estética), México (artes: música, danza, teatro o artes plásticas), Nicaragua (expresión cultural y artística), Panamá (expresiones artísticas), Paraguay (educación artística), Venezuela (artística, dibujo e historia del arte, dentro de un área de Ciencias Sociales y Ciudadanía).

En Portugal, la educación visual es obligatoria (tres horas semanales), pero la educación musical es opcional (tres horas semanales) y solo se da en algunos centros. Estos aspectos han de tenerse en cuenta a la hora de analizar el gráfico 2.

La última de las preguntas incorporadas al cuestionario hace referencia a quién imparte la materia de educación artística en las escuelas, dado que los currículos no suelen hacer alusión al profesorado que ha de impartir la materia en los centros.

En conjunto, las respuestas muestran realidades diferentes en lo que se refiere a la especialización de los profesores, en función de si desarrollan su trabajo en la educación primaria o en educación secundaria. Los encargados de impartir las materias artísticas en educación primaria son principalmente maestros generalistas, aunque algunos países (Argentina, Brasil o Costa Rica, entre otros) cuentan con especialistas en distintas formas de expresión. En este último caso, los especialistas enseñan prioritariamente una de las formas de expresión que conforman el área y solo ocasionalmente trabajan en programas integrados. Otros países cuentan con profesionales que, eventualmente, brindan apoyo a los profesores generalistas. Tal es el caso de México, donde los llamados *promotores*, que son licenciados en danza, teatro, música, plástica o egresados de una licenciatura en educación artística, se encargan de capacitar y orientar a los profesores generalistas en los propios centros. En Chile también existe un programa, Acciona (anteriormente, Okupa) que, aunque no está generalizado en todo el país, sirve para potenciar el área artística y cultural del currículum a través de la intervención de artistas en centros educativos con jornada escolar completa (JEC). En educación secundaria es más frecuente que existan profesores especialistas. Una vez más, las escuelas privadas suelen contratar especialistas, mientras que esta opción es mucho menos frecuente en las escuelas públicas.

En cuanto a la formación inicial docente, son pocos los países que cuentan con una especialización en educación artística dentro de las carreras de formación del profesorado. Por ello, entre el profesorado especialista en materias artísticas pueden darse distintas situaciones. La menos frecuente es la de profesores que en su formación inicial se han especializado en educación artística, mientras que la más habitual es la de artistas con algún tipo de formación pedagógica (aunque no necesariamente con una titulación oficial) o de docentes con cierta formación artística.

Educación física

De igual forma que se han recogido y presentado los datos relativos al tiempo semanal dedicado en las escuelas a la educación artística, también se cuenta con información sobre el área de educación física, proveniente de las respuestas dadas a las cuestiones anteriormente descritas.

En relación con la primera de las preguntas planteadas, la presencia que la educación física tiene en el currículo, hay que señalar que tanto en la educación primaria como en la secundaria aparece como área o materia obligatoria en los currículos de todos los países que forman parte del estudio.

Cuando se profundiza en esta información, tratando de definir las horas lectivas destinadas a su enseñanza, parece comprobarse que, salvo excepciones, los currículos, tanto de educación primaria como de educación secundaria, detallan el número de horas semanales que han de impartirse. En los gráficos 3 y 4 se presenta la media de horas prevista a lo largo de la etapa de educación primaria (se especifican las horas para el primer ciclo, generalmente de primero a tercer curso, y para el segundo ciclo, generalmente de cuarto a sexto, puesto que en algunos países hay diferencias[2]) y para la etapa de educación secundaria.

Según los datos aportados en la encuesta, los centros privados suelen tener libertad para decidir el número de horas semanales. Esto supone asegurar que se imparta la materia de educación física, aunque, a diferencia de lo observado en el caso de educación artística, no conlleva un incremento en las horas de docencia.

Siguiendo con el análisis de la información, se observa también cómo en algunos países el área de educación física recibe otra denominación y, eventualmente, incluye diferentes materias: en Ecuador se denomina Cultura Física; en Honduras se habla de Educación para la Salud e incluye actividades como gimnasia, juegos educativos, deportes, atletismo, higiene, primeros auxilios y alimentación; en Nicaragua es Educación Física, Recreación y Deportes; Paraguay lo denomina Educación para la Salud; y, por último, en Venezuela recibe el nombre de Educación física, Deporte y Recreación.

La última de las cuestiones planteadas hace referencia al profesorado encargado de impartir la educación física. Al igual que en el caso de la educación artística, los currículos de esta materia tampoco suelen hacer referencia al profesorado que ha de impartirla. No obstante, atendiendo a los datos recogidos, en varios países son los profesores generalistas los encar-

[2] En algunos países, como El Salvador o España, la educación primaria se divide en tres ciclos, aunque en el gráfico aparezcan solamente dos.

gados de impartir el área, especialmente en las escuelas públicas, ya que las privadas suelen contratar especialistas.

En cuanto a la formación inicial docente, ya por último, la información revela que son pocos los países que cuentan con una especialización en educación física dentro de las carreras de formación del profesorado.

Especificaciones técnicas

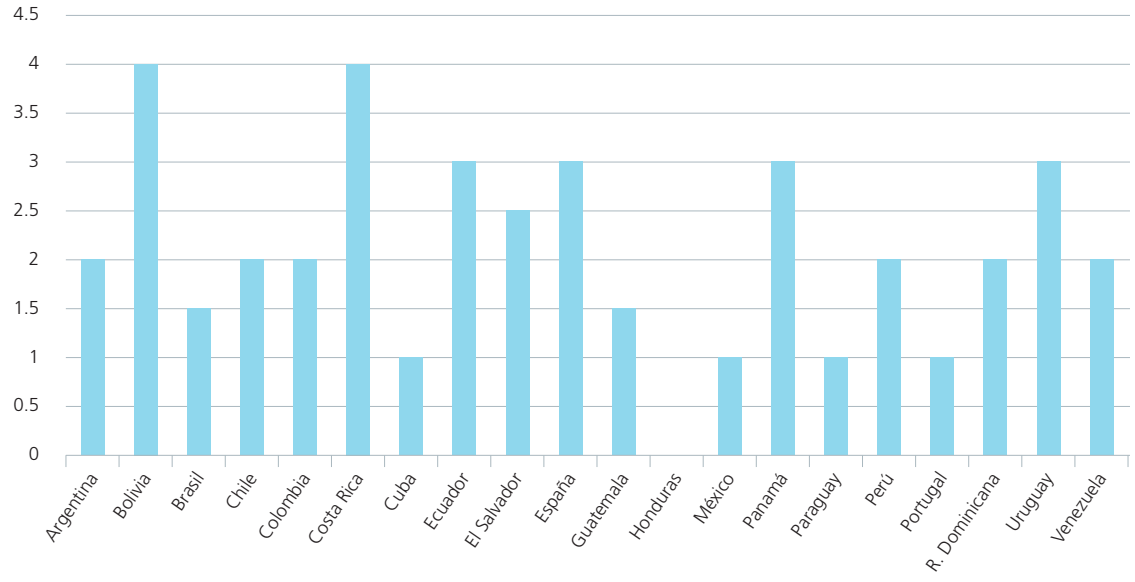
Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe por un equipo de expertos que colabora habitualmente con la OEI. Dicha encuesta ha sido respondida por representantes de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las preguntas formuladas, tanto para el área de educación artística como para educación física, fueron las siguientes:

- ¿Cuántas horas de educación artística y de educación física se imparten, según lo indicado en el currículo de su país, en Educación Básica y Media (o, si corresponde, Primaria y Secundaria)?
- ¿Cuántas horas se imparten efectivamente en las escuelas públicas?
- ¿Quién las imparte (profesor general/profesor especialista)?

Además, para completar la información del cuestionario, se han utilizado otras fuentes adicionales, tales como los currículos oficiales de cada uno de los países encuestados y la página de la UNESCO: Oficina Internacional de Educación, *Datos mundiales de educación*, 7.ª ed. 2010/11 (http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/documentos-en-linea/datos-mundiales-de-educacion.html).

Indicador 17. Gráfico 1

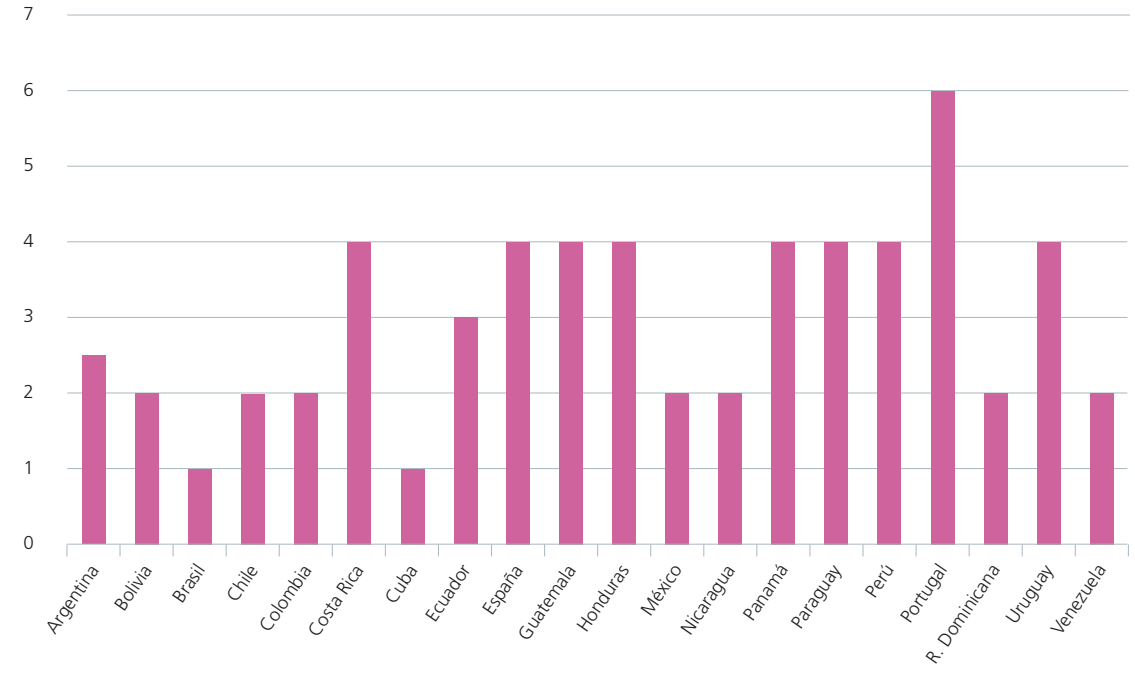
Media de horas semanales de educación artística en los currículos de educación primaria



Fuente: Cuestionario específico para este indicador (grupo de expertos en educación artística, OEI).

Indicador 17. Gráfico 2

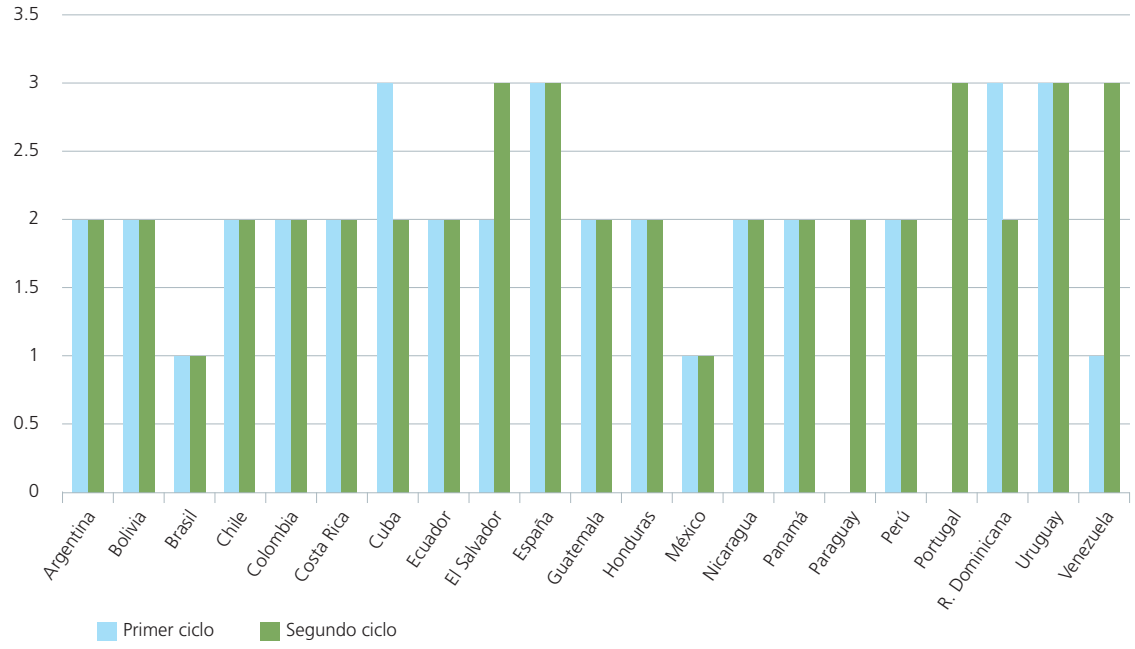
Media de horas semanales de educación artística en los currículos de educación secundaria



Fuente: Cuestionario específico para este indicador (grupo de expertos en educación artística, OEI).

Indicador 17. Gráfico 3

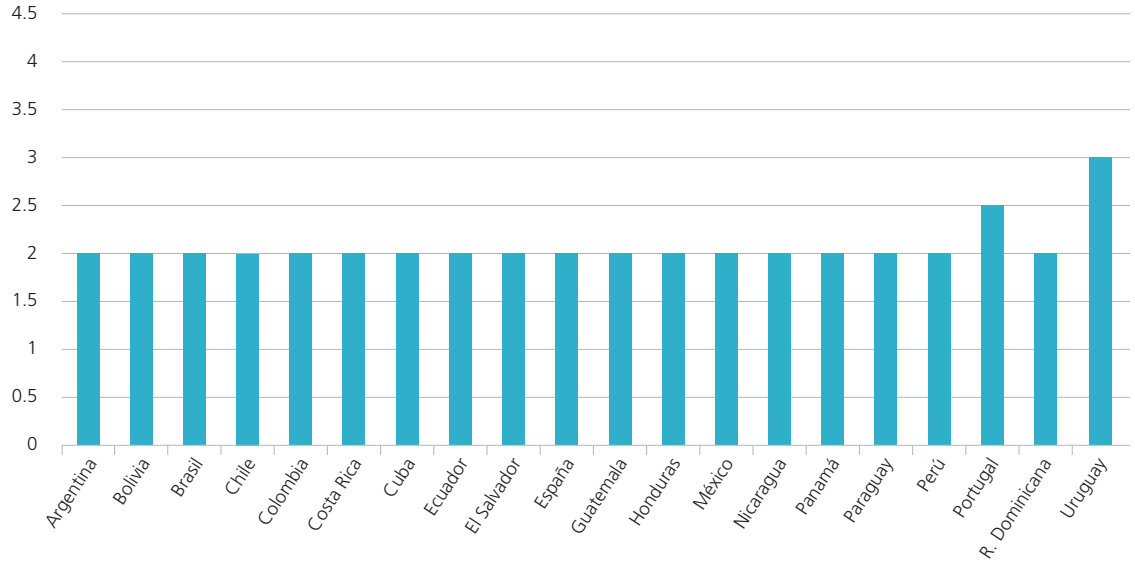
Media de horas semanales de educación física en los currículos de educación primaria



Fuente: Cuestionario específico para este indicador (grupo de expertos en educación artística, OEI).

Indicador 17. Gráfico 4

Media de horas semanales de educación física en los currículos de educación secundaria



Fuente: Cuestionario específico para este indicador (grupo de expertos en educación artística, OEI).

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 13	Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas

Indicador 19 Porcentaje de escuelas con bibliotecas

Significado e importancia de la meta y el indicador

La educación formal ha tenido siempre encomendada la misión de facilitar el acceso de los jóvenes a las herramientas culturales básicas que deben permitirles desarrollar una buena vida e insertarse con éxito en la sociedad. Pero esa tarea se ha ido haciendo cada vez más compleja, dado que ya no basta con adquirir las herramientas clásicas (lectura, escritura, cálculo), sino que hoy resultan imprescindibles otros instrumentos para hacer frente a nuevos desafíos. Si la escuela siempre ha cumplido la función de dotar a los estudiantes de las competencias y las habilidades necesarias para acceder a la cultura y al saber, la concepción que hoy poseemos de estas se ha ampliado notablemente. En consecuencia, la tarea educativa se ha hecho más exigente. Por ese motivo, las Metas 2021 han incluido la meta quinta, que se propone mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.

El indicador 15, que se vio en este mismo capítulo, daba por hecho que la lectura constituye una herramienta intelectual y cultural imprescindible para cualquier persona y, en consecuencia, se interesaba por el tiempo semanal que se le dedica en la educación primaria y en la secundaria. Aunque la medida del tiempo escolar sea necesariamente reductora, puesto que deja al margen otras consideraciones pedagógicas relevantes, no cabe duda de que constituye una primera aproximación a la importancia que se le concede a un aprendizaje determinado.

Dando un paso más allá y descendiendo a otros aspectos complementarios, la meta específica 13 plantea la mejora de la dotación de bibliotecas y computadores en las escuelas. Centrándonos en lo que se refiere a la lectura, existe un amplio consenso acerca de que para poder llevar a cabo un buen aprendizaje lector hace falta que se cumplan varios requisitos: que se cuente con un profesorado bien formado y consciente de la influencia que ejerce para dicho aprendizaje, que se dedique el tiempo suficiente a la lectura, que se estimule la práctica lectora y que se disponga de los medios necesarios.

Este indicador se centra precisamente en este último aspecto, aun teniendo la conciencia de que no es ese el único factor que condiciona el dominio de la lectura. Hablando de los me-

dios con que cuentan las escuelas para fomentar el aprendizaje y la práctica de la lectura, hay que prestar una atención especial a las bibliotecas escolares, ya que en ellas se concentran de manera destacada dichos medios y en ellas encuentran los jóvenes los textos más adecuados para cada etapa del aprendizaje y para satisfacer sus propios intereses. Las bibliotecas, además, pueden estar organizadas por aulas o estar disponibles para el conjunto de la institución, y existen combinaciones muy diversas de ambas modalidades. En algunos casos, se comparten con otras instituciones comunitarias, y amplían así su radio de influencia.

Dada su importancia, con este indicador se pretende cuantificar el porcentaje de escuelas que cuentan con bibliotecas escolares, y se recopila al mismo tiempo alguna información adicional de indudable interés. Se trata de una información que no siempre está accesible o al alcance de la mano, como se podría pensar, pero no cabe duda de que vale la pena hacer el esfuerzo de recopilarla.

La situación según los datos disponibles

Con el fin de reunir información acerca de este indicador, se incluyó una pregunta específica en el cuestionario elaborado por el IESME y remitido a todos los países. Quince de ellos aportaron algún tipo de información acerca del porcentaje de escuelas que cuentan con biblioteca, como puede apreciarse en la tabla 1. Al igual que sucede en otros indicadores, la carencia de una definición internacional universalmente aceptada ha impedido que los países hayan utilizado criterios homogéneos para emitir su respuesta. En los casos en que se ha empleado una definición algo distinta para realizar el cómputo, se ha indicado en la propia tabla.

Con las salvedades que se derivan de la observación anterior y pese a la carencia de datos de algunos países, pueden apreciarse niveles muy diversos en la dotación de bibliotecas escolares. Hay un grupo de países, entre los que se cuentan Chile, Cuba, España, Portugal y Uruguay, que reportan porcentajes elevados de escuelas con biblioteca, aunque no siempre lleguen a todos los niveles educativos por igual. Un segundo grupo ofrece porcentajes intermedios o con diferencias notables entre unas etapas y otras. Es el caso de Brasil, Panamá y Paraguay, aunque este último país manifiesta su cautela ante unos datos posiblemente subestimados, ya que corresponden al año 2008. Los porcentajes que reportan otros países son más modestos, como sucede en los casos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua o la República Dominicana.

Una particularidad extendida en algunos países, como Costa Rica y Panamá, consiste en la impartición generalizada o predominante de la educación inicial en escuelas primarias, lo que impide desglosar ambos datos. Algunos otros países plantean la dificultad de desagregar correctamente los datos por niveles educativos, dada la coexistencia de dos o más de

ellos en el mismo establecimiento. En cualquier caso, esta situación no parece alterar gravemente la información proporcionada, si bien impide aportar la desagregación de forma precisa, como sucede en Bolivia.

No obstante, la lectura atenta de la tabla plantea algunas otras observaciones de interés. Así, en varios países la dotación de bibliotecas es claramente superior en la enseñanza privada que en la pública. Responden a esa pauta Brasil y Panamá (en ambos casos, sobre todo, en la educación primaria), Ecuador y Paraguay. En Nicaragua no resulta posible distinguir la situación existente en las escuelas públicas y las privadas al ser datos conjuntos. La República Dominicana también tiene dificultades para desagregar la información, pues los cursos de educación inicial están en escuelas primarias y los planteles escolares a veces son usados tanto por el nivel primario como el secundario.

Es importante destacar que no todos los países se han propuesto dotar a las escuelas de bibliotecas escolares, sino que algunos han establecido el objetivo de asegurar a todas ellas el acceso a una biblioteca, aunque pueda estar en otro local. Así, Colombia pretende que todos los establecimientos educativos tengan acceso a alguna biblioteca y exista un plan de uso en la propia localidad o municipio. Portugal también asegura el acceso a una biblioteca no necesariamente escolar en el primer ciclo de la educación básica. En algunos países, como es el caso de Cuba, las zonas rurales son atendidas mediante bibliotecas circulantes, con centros operativos que cuentan con personal especializado y una adecuada dotación de textos. Otra estrategia utilizada son las bibliotecas de aula: en República Dominicana se ha preferido dotar a las aulas de bibliotecas e incluso tener bibliotecas que circulan de una clase a otra, modalidad que no está contabilizada en los datos que se ofrecen.

Aunque solamente Chile menciona expresamente la transformación de las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje, cabe aventurar que se trata de una tendencia más extendida y, sobre todo, con indudable futuro. El potencial de estos centros, como afirman en Chile, desborda la escuela, al prestar servicios educativos y culturales más allá de la comunidad escolar en que están insertos.

En conjunto, puede apreciarse que se trata de un terreno en el que aún queda bastante trecho por recorrer. Teniendo en cuenta la importancia que posee la lectura y la relevancia que le otorgan cada vez más países, habrá que seguir con atención la evolución de este indicador en los próximos años.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 19. Tabla 1

Porcentaje de escuelas que cuentan con biblioteca escolar, por niveles educativos y titularidad

País	ESCUELA PÚBLICA			ESCUELA PRIVADA		
	Educación inicial	Educación primaria	Educación secundaria	Educación inicial	Educación primaria	Educación secundaria
Bolivia (a)		16.6			35	
Brasil (b)	22.4	33.1	70.9	65.9	79.5	89.4
Chile	—	87.7	86	—	—	—
Colombia	—	—	—	—	—	—
Costa Rica (c)		(637)	(347)		(174)	(144)
Cuba	—	96	100	n. a.	n. a.	n. a.
Ecuador	0.37	8	5	18	26	13
El Salvador (d)			38.7			
España	100	100	100	100	100	100
Nicaragua (e)			2.5			
Panamá		12.2	35.4		47.8	48
Paraguay	17.3	16	34.1	45.8	47.8	73.3
Portugal (f)	—	—	90	—	—	90
República Dominicana (g)		18.57			68	
Uruguay	—	87.8	—	—	—	—

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
n.a.: no aplicable.
(a) Bolivia aporta la información por unidades escolares, pero no por niveles educativos.
(b) Brasil reporta tanto bibliotecas (con personal especializado) como salas de lectura.
(c) Costa Rica no reporta porcentaje, sino número total de escuelas.
(d) El Salvador reporta solamente el porcentaje global para el conjunto del país.
(e) Nicaragua reporta solamente el porcentaje global para el conjunto del país.
(f) Portugal reporta solamente el porcentaje global de escuelas con alumnos de secundaria.
(g) La República Dominicana reporta solamente el porcentaje global.

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 13	Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas

Indicador 20 Razón de alumnos por computador

Significado e importancia de la meta y el indicador

Como se afirmaba anteriormente en el indicador 19, la escuela siempre ha tenido la misión de dotar a los estudiantes de las herramientas intelectuales, las competencias y las habilidades necesarias para acceder a la cultura y al saber, si bien hay que reconocer que la concepción que hoy poseemos de todas ellas se ha ampliado notablemente. Entre las novedades más relevantes que se han registrado en la última década, cabe destacar la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la educación. Las escuelas han contemplado la llegada de nuevos equipos de computación que han alterado muchas rutinas, al tiempo que han abierto nuevas posibilidades para la enseñanza y el aprendizaje.

Los indicadores 16 y 20 se basan en la convicción de que las tecnologías de la información y la comunicación desempeñan una función relevante en el nuevo entorno escolar. Si el libro y la lectura son el símbolo por antonomasia de la escuela tradicional, el acceso a las TIC lo es de la escuela actual y la del futuro. Por ese motivo, la meta específica 12 planteaba ofrecer un currículo rico, actualizado y estimulante, y entre sus indicadores se incluía el 16, cuya pretensión no es otra que la de responder a la pregunta acerca de la frecuencia del uso que de ellas se hace en la educación.

Tal y como antes se indicaba, introducir las TIC en la educación, y, sobre todo, estimular su utilización educativa, exige varias condiciones: disponer de la dotación suficiente de equipamiento informático, contar con un profesorado bien formado y sensibilizado hacia la aportación que estas tecnologías pueden realizar para la formación de los jóvenes, y tener acceso a los recursos digitales necesarios. Todos esos elementos interactúan para promover un aprendizaje rico y de calidad.

La meta específica 13 plantea mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas. El indicador 20 se centra específicamente en la razón existente de alumnos por computador en las escuelas para tareas de aprendizaje. Vale la pena hacer esta última precisión, porque es muy variable el uso que de los computadores se hace en el medio escolar. En efecto, hoy se han convertido en instrumentos insustituibles para la administración y el

registro de las actividades educativas y los expedientes individuales, para establecer canales de comunicación con la administración escolar y con las familias, o para el control y registro de la asistencia, por no citar sino algunas tareas concretas.

Pero la aportación más importante que las TIC pueden realizar es sin duda la que guarda relación con el aprendizaje de los estudiantes. Aunque se afirma frecuentemente que ese es su sentido principal, estamos aún en fase de desarrollo de enfoques, métodos y materiales que conviertan esa expresión de deseo en realidad. Por ese motivo, este indicador, aun siendo conscientes de su enfoque limitado, adquiere gran importancia en el seno de las Metas 2021.

La situación según los datos disponibles

Dada la carencia de datos internacionales comparables acerca de la razón de alumnos por computador en las escuelas iberoamericanas, se incluyeron algunas preguntas específicas sobre ese asunto en los cuestionarios que se elaboraron para obtener una información confiable de los países miembros de la OEI. En la tabla 1 se recopila la información proporcionada por los dieciocho países que respondieron a tales preguntas.

Como puede apreciarse en dicha tabla, la razón varía notablemente, desde la existencia de un computador por alumno en algunas etapas educativas en Portugal, Uruguay o Brasil hasta los 178 de promedio general que reporta la República Dominicana. Las cifras son las primeras que se conocen con este nivel de detalle y de cobertura regional, aunque no están exentas de problemas.

Una primera dificultad detectada radica en las diversas finalidades con que se utilizan los computadores en las escuelas. En general, la mayor parte de los países han optado por sumar el número total de máquinas de computación existentes en los centros, independientemente de que se utilicen para tareas administrativas, docentes o de ambos tipos. El Salvador menciona expresamente esa decisión, si bien limita su respuesta al número de computadores existentes en las escuelas, sin relacionarlas con el número de estudiantes. Como excepción a esa regla, puede citarse el caso de España, que considera para el cálculo solamente los computadores utilizados para tareas de enseñanza y aprendizaje.

Una segunda dificultad deriva de la existencia de un número nada desdeñable de escuelas que atienden a más de un nivel educativo, lo que impide en algunos casos diferenciar adecuadamente la situación de la educación primaria y la secundaria e introduce cierta imprecisión en los datos. Ecuador menciona expresamente esta dificultad a la hora de reportar sus datos, al igual que hace la República Dominicana o España para la escuela privada. Es algo similar a lo que sucede en el indicador 19, por lo que no debe resultar sorprendente.

Una tercera dificultad procede de las distintas fuentes de datos utilizadas. En países como Brasil o El Salvador se han utilizado los últimos censos escolares disponibles, en otros, como

Chile, Cuba, España, Guatemala o México, los datos proceden de los servicios estadísticos correspondientes, y en algunos, como Paraguay, se ha recurrido a encuestas muestrales de escuelas.

En todo caso, la tabla 1 muestra que hay un grupo de países con una razón baja de alumnos por computador, entre los que se cuentan Brasil, España, Portugal y Uruguay, seguidos de cerca por Panamá. En todos ellos parece haberse incentivado el equipamiento informático de las escuelas. Algunos de estos países, como Portugal, informan de la presencia de otros equipos, como videoproyectores y pizarras digitales.

Aunque las respuestas no siempre permiten conocer la ubicación de dichos computadores, algunos países informan de que suelen situarse en los laboratorios o salas de computación, como es el caso de Guatemala. En sentido contrario, Portugal informa de que el equipamiento está destinado a las aulas docentes.

Especial mención merecen los planes puestos en marcha por varios países para la dotación de *laptops* individuales para los alumnos. Uruguay, Portugal y España los mencionan expresamente, señalando que alcanzan ya cifras notables de alumnos de alguno de los niveles educativos, como es el caso de su universalización (100 %) en el primer ciclo de educación primaria en Portugal y Uruguay. También merece la pena recordar que existen países que cuentan con una destacable tradición en este terreno, como es el caso de Uruguay y su Plan Ceibal, que ya ha alcanzado a dotar a cada alumno de un computador en educación primaria y educación media básica (CINE 1 y 2).

Dada la novedad de la introducción de los modelos 1:1 en las escuelas, la tabla no incluye los avances recientemente registrados en algunos países. El caso más destacado es Argentina, que ha comenzado la introducción de *laptops* individuales en el nivel secundario mediante el programa Conectar Igualdad, pero que en 2010, año de referencia, aún estaba comenzando su andadura. De ahí deriva una clara subestimación de sus cifras actuales.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 20. Tabla 1

Número medio de alumnos por computador

País	ESCUELA PÚBLICA		ESCUELA PRIVADA	
	Educación primaria	Educación secundaria	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina (a)	40	18	21	11
Brasil (b)	1.7 / 2.5	1.9 / 2.3	0.9 / 1.0	0.9 / 1.0
Chile (c)	10.94			
Colombia	21	21	—	—
Costa Rica (c)	22.5	20	—	7
Cuba	40	30	n. a.	n. a.
Ecuador	41.7	29.4	14.3	13.2
El Salvador (d)	(39 960)		(23 623)	
España	5.2	4.0	8.4	
Guatemala	24	11	—	—
Honduras (e)	—	(20)	—	—
México	29	11	8	4
Nicaragua (e)	44.5	54.7	—	—
Panamá	12	24	9	7
Paraguay	133	35	—	—
Portugal	1	4.1	—	3.4
República Dominicana (f)	178			
Uruguay (g)	1	1.8	—	—

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
n. a.: no aplicable.
(a) En estas cifras no se incluyen los *laptops* distribuidos en las escuelas secundarias del sector estatal a través del programa Conectar Igualdad.
(b) Brasil ha reportado solamente el número de computadores y de alumnos en escuelas con o sin computadores. Las dos cifras que aparecen en el cuadro corresponden al resultado de efectuar la división del número de alumnos en escuelas con computadores o en total, respectivamente, por el número de computadores disponibles, lo que proporciona dos cantidades distintas.
(c) Esta cifra promedio corresponde a establecimientos municipales y particulares subvencionados de enseñanza básica y media.
(d) El Salvador reporta el número total de computadores existentes en los centros escolares.
(e) Honduras reporta solamente los datos del número promedio de computadores por centro en los institutos de educación media.
(f) La República Dominicana solamente se refiere al sector público, al carecer de datos para el sector privado.
(g) Uruguay incluye al 100 % de alumnos de educación media básica que cuentan con *laptops* por el Plan Ceibal. No obstante, no se recoge a los alumnos de educación media superior, aunque cuentan con laboratorios informáticos. Sus datos en educación secundaria, por tanto, están subestimados.

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 14	Ampliar el número de escuelas de tiempo completo en primaria
Indicador 21	Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo

Significado e importancia de la meta y el indicador

En la última década del siglo XX se asistió a una gran expansión educativa en los países de Iberoamérica, a la que contribuyeron dos factores complementarios. Por una parte, el considerable aumento de población que se produjo en esos años y que en la década anterior ejerció una importante presión cuantitativa sobre los sistemas educativos, ante la exigencia de asegurar el acceso de todos a la educación y hacer así efectivo el ejercicio de este derecho. Por otra parte, la ampliación paulatina de la escolaridad obligatoria, hasta llegar a abarcar de forma general la educación secundaria inferior o básica, lo que generó un aumento considerable de la matrícula escolar también en esta etapa.

Ese doble fenómeno tuvo un efecto ambivalente sobre los sistemas educativos de la región. Puede decirse que, como consecuencia del crecimiento de la matrícula, asistieron a un proceso de democratización que afectó tanto a su cobertura como a su modelo. Pero, al mismo tiempo, aumentaron los problemas para el buen funcionamiento de las escuelas, puesto que se incrementó la carencia de docentes bien preparados y de instalaciones y equipamientos adecuados. Hay que recordar además que el contexto económico no fue generalmente favorable, lo que derivó en restricciones presupuestarias que agudizaron algunos de estos problemas.

La respuesta a esta presión consistió en muchos casos en acoger a más alumnos en las mismas escuelas, desdoblando para ello la jornada escolar. Muchas de ellas comenzaron a impartir enseñanza a dos o tres turnos sucesivos en un mismo día, con la consiguiente reducción del horario de estancia diaria o semanal de los alumnos en la escuela. Al frente de muchos de los grupos se colocó además a docentes «empíricos» o sin la titulación adecuada.

Lo que fue una solución de emergencia, en ocasiones se prolongó en el tiempo más de lo que hubiese resultado deseable. Pero el cambio de tendencia demográfica en la primera década del siglo XXI ha producido un «bono» que está permitiendo a algunos países ampliar tanto el número de plazas escolares como la duración de la jornada.

Para los países de Iberoamérica es una prioridad compartida la mejora de la calidad de la educación, lo que ha llevado a plantear la meta general 5. Y para concretar ese objetivo se ha establecido, entre otras, la meta específica 14, que plantea ampliar el número de escuelas de tiempo completo en la educación primaria. Este modelo escolar es el que debe permitir aprovechar de forma más completa la estancia de los alumnos en la escuela y mejorar así su aprendizaje integral.

El indicador 21 cuantifica dicha meta específica mediante el cálculo del porcentaje de escuelas de la etapa primaria que ofrecen enseñanza a tiempo completo. Como puede apreciarse, se trata de un elemento importante para valorar la calidad de la educación que reciben los alumnos y una condición indispensable para poder enriquecer el currículo escolar de esta etapa.

La situación según los datos disponibles

Dada la carencia de información acerca de este indicador en las bases de datos más habituales de entre las disponibles en el ámbito internacional, ha resultado necesario hacer una exploración específica. Con ese objeto, se incluyó una pregunta sobre el porcentaje de escuelas a tiempo completo en los cuestionarios que elaboró el IESME y que fueron posteriormente respondidos por las Administraciones nacionales de cada país.

En la tabla 1 se recopila la información aportada por dieciocho países acerca del porcentaje de escuelas públicas de educación primaria (CINE 1) que ofrecen al menos 25 horas semanales de jornada escolar. No obstante, es necesario señalar que, así formulada, la pregunta adolece de cierta ambigüedad. En efecto, aunque la intención implícita consistía en conocer en cuántas escuelas los alumnos y las alumnas reciben al menos 25 horas de clase a la semana, podría también entenderse como el porcentaje de las escuelas que están abiertas efectivamente ese número de horas, atendiendo a uno o más turnos. Si bien las respuestas se orientan de manera casi unánime en la primera dirección, no se puede descartar que haya podido producirse alguna interpretación divergente. Por otra parte, hay que tener en cuenta, como han señalado algunos países, que la búsqueda de la equidad y la inclusión podría hacer deseable una extensión de la jornada escolar superior a las 25 horas semanales.

La definición de qué debe considerarse como una escuela a tiempo completo ha sido matizada o ampliada por algunos países, que proporcionan una información mucho más completa. Así, la República Dominicana considera como tales aquellas en las que se imparten más de 30 horas semanales de docencia, lo que determina que no haya ninguna que cumpla tal condición. Cuba especifica que la jornada semanal es de 36 o 37 horas, en función del grado escolar. Paraguay considera las escuelas que ofrecen más de cuatro horas diarias de enseñanza. Y Brasil habla de una modalidad que denomina de educación integral del alumno,

que implica un mínimo de 35 horas a la semana, si bien el cálculo realizado ha contemplado un horario mínimo de 25 horas. El caso de Brasil ilustra una realidad posiblemente más extendida, que consiste en la coexistencia de situaciones distintas de jornada escolar en una misma escuela, con turnos de más de 25 horas y otros de menos; al no haber incluido esta categoría de escuelas en el cálculo, la proporción de alumnado con horario superior a 25 horas semanales bien pudiera estar subestimada.

Algunos países delimitan el universo estudiado incluyendo o excluyendo algún sector específico. Así, Guatemala especifica que no considera los programas para la población adulta en dicho cálculo, aun cuando pudieran tener un nivel educativo elemental. Y México y Argentina consideran las escuelas públicas de educación básica y las del sector de gestión estatal, respectivamente.

Hay algunos países que amplían notablemente la definición utilizada, lo que reduce las cifras que aportan. Es el caso de Uruguay, que ofrece una definición muy detallada y al mismo tiempo restrictiva, considerando solamente las escuelas con horario extendido (de 8.30 a 16 horas) con servicio de alimentación balanceado en tres momentos (desayuno, almuerzo y merienda), con modalidad curricular de educación común y adaptaciones en referencia a su proyecto curricular.

La preocupación por la expansión de la escuela a tiempo completo se manifiesta de manera explícita en dos países. El Salvador informa de que está iniciando un programa con esa finalidad, en el seno del Plan Social Educativo 2009-2014, con la intención de ampliar el número de esos centros y alcanzar la cifra de 115 para el año 2012. Portugal informa de que se han puesto en marcha diversos medios para el logro del objetivo de que todas las escuelas sean de tiempo completo: aulas de sustitución, actividades en salas de estudio, clubes temáticos, actividades con TIC, lectura y búsqueda bibliográfica orientada, y actividades deportivas, musicales y teatrales. El objetivo de este modelo es doble: garantizar que las escuelas ofrecen actividades educativas para todo el tiempo escolar, incluso en ausencia del profesor, y que la totalidad de las aulas de la escuela reciben enseñanza.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 21. Tabla 1

Porcentaje de escuelas públicas de educación primaria de tiempo completo

País	Porcentaje de escuelas de tiempo completo
Argentina	8.9
Bolivia	11
Chile	100
Colombia	97
Costa Rica	31.2
Cuba	99.9
Ecuador	100
El Salvador	(22)
España	100
Guatemala	16.2
Honduras	100
México	(2100)
Nicaragua	100
Panamá	100
Paraguay*	1.3
Portugal	100
República Dominicana**	0
Uruguay***	6.6

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número absoluto de centros en los casos en que se carece del dato relativo.
* Paraguay incluye solamente las escuelas que ofrecen más de cuatro horas diarias de enseñanza.
** La República Dominicana solamente considera el sector público.
*** Uruguay incluye seis internados rurales.

META QUINTA	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
Meta específica 15	Extender la evaluación integral de los centros escolares

Indicador 22 Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación

Significado e importancia de la meta y el indicador

La importancia que tiene la evaluación como herramienta para la mejora de la calidad de la educación es un hecho ampliamente conocido y aceptado en la actualidad por los expertos de los países iberoamericanos. Conocer y valorar el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, analizando el papel de los diferentes actores que en él intervienen y considerando las múltiples dimensiones que encierra, constituye el primer paso para orientar las políticas educativas y definir las acciones y estrategias que conviene emprender con vistas a mejorarlas.

Sin lugar a dudas, evaluar es una tarea compleja que presenta dificultades. Por un lado, la heterogeneidad de situaciones educativas que coexisten, no solo entre países, sino en el seno de un mismo país, dificulta en gran medida el establecimiento de sistemas uniformes de evaluación, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Por otro lado, la complejidad del propio proceso educativo plantea dificultades adicionales, ya que las técnicas y los métodos de evaluación existentes no siempre logran captar la especificidad y la riqueza interna de los sistemas educativos. Por hacer mención a algunos de los debates que se desarrollan en la actualidad, conviene subrayar que evaluar la calidad de la educación implica atender y analizar las diferentes dimensiones de los sistemas educativos, sin limitarse a medir los resultados de aprendizaje cognitivo de los alumnos, como se hace en ocasiones.

Además, la complejidad del proceso de evaluación no radica solo en la dificultad inherente a las fases de diseño y recogida de la información, sino también a las que plantean la fase de análisis e interpretación de los resultados y la utilización que posteriormente se hace de ellos. Si la finalidad de la evaluación ha de ser la mejora de la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes, reducirse solo a analizar comparativamente los resultados obtenidos en pruebas de rendimiento no parece que permita conseguir ese objetivo. Es necesario, por tanto, evaluar también otros elementos del sistema educativo y, muy especialmente, la organización y el funcionamiento de las instituciones escolares.

Las escuelas y el profesorado que trabaja en ellas se han convertido hoy en el foco principal de análisis cuando se trata de mejorar la educación. La calidad de los profesionales de la en-

señanza y de las instituciones que prestan el servicio público de la educación constituye un factor clave para lograr ciudadanos más y mejor formados. En última instancia, es en las escuelas donde la calidad de la educación toma cuerpo y se convierte en realidad.

Por ese motivo, la meta general quinta ha incorporado la meta específica 15, que plantea extender la evaluación integral de los centros escolares. El indicador 22 pretende cuantificar el porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación. Con él se pretende conocer si, más allá de las pruebas de rendimiento que se aplican a los estudiantes, los países están evaluando otros aspectos del sistema educativo que resultan fundamentales para la mejora de la calidad de la educación en los países de Iberoamérica.

La situación según los datos disponibles

Con el fin de recopilar información acerca de este indicador, se incluyó una pregunta específica en el cuestionario elaborado por el IESME.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, las respuestas muestran una situación bastante dividida: prácticamente la mitad de los países que han contestado a esta parte del cuestionario señalan que sus escuelas no participan en programas de evaluación distintos a las pruebas de rendimiento, mientras que la otra mitad (diez de los diecinueve países) responden afirmativamente a esta cuestión.

Sin embargo, es importante señalar que a la hora de analizar los datos aportados por los países se observa cómo algunos de los que manifiestan participar en evaluaciones externas distintas a las pruebas de rendimiento de los estudiantes se refieren únicamente a este tipo de pruebas cuando descienden a explicaciones más concretas.

Así, en conjunto, países como Colombia, Costa Rica y Guatemala, entre otros, cuando se les pregunta por el tipo de evaluaciones que se aplican en sus escuelas, hacen alusión a las pruebas TIMSS, PISA, LLECE, SERCE, TERCE, o a pruebas nacionales, como en el caso de Ecuador, que aplica las pruebas de su Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas (SER), y Honduras, que trabaja y evalúa a través de su proyecto MIDEH (Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras). No obstante, hay que señalar que muchos otros países cuentan con ese tipo de sistemas de evaluación y de medición de la calidad, pero no han informado de los mismos, dado que no era lo que se solicitaba en el cuestionario.

En cualquier caso, y pese a que las respuestas no sean siempre muy explícitas, hay países que comunican la importancia que conceden a la autoevaluación de las escuelas, como es el caso de Argentina y su Plan de Mejora de la Educación iniciado en 2010.

Es posible que, al igual que sucede en otros indicadores, la carencia de una definición internacional universalmente aceptada haya impedido que los países utilicen criterios homogéneos para emitir su respuesta. Sin embargo, más allá de la confusión que se puede estar produciendo, esta información pone en evidencia la escasa frecuencia con que los países realizan pruebas externas de índole diferente a las de rendimiento de los alumnos en determinadas materias.

Por todo lo anterior, esta primera aproximación al indicador nos lleva a plantear la necesidad de avanzar, en sucesivos informes, hacia definiciones más precisas que permitan realizar análisis más afinados. Este primer ejercicio, aun siendo valioso, obliga por tanto a analizar con cautela la información disponible.

Especificaciones técnicas

Los datos presentados han sido recogidos a través de un cuestionario elaborado específicamente para este informe y respondido por los ministerios de Educación de los países iberoamericanos.

Indicador 22. Cuadro 1

Existencia de datos nacionales sobre el porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación externa distintos de la aplicación de pruebas de rendimiento a los estudiantes

País	Dato registrado	Dato estimado
Argentina	No	
Bolivia	No	
Brasil	Sí	
Chile	No	Menos del 20 % de las escuelas
Colombia	Sí	
Costa Rica	Sí	
Cuba	No	No hay evaluación externa de escuelas
Ecuador	Sí	
El Salvador	Sí	
España	Sí	
Guatemala	Sí	
Honduras	Sí	
México	No	No hay evaluación externa de escuelas
Nicaragua	No	No hay evaluación externa de escuelas
Panamá	No	No hay evaluación externa de escuelas
Paraguay	No	No hay evaluación externa de escuelas
Portugal	Sí	
República Dominicana	No	No hay evaluación externa de escuelas
Uruguay	Sí	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL QUINTA

La meta general quinta plantea mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar en los países de Iberoamérica. Bajo este epígrafe, se está haciendo referencia a una gran cantidad de factores y condicionantes que desempeñan un papel relevante y tienen un carácter irrenunciable al valorar la calidad de un sistema educativo. Sin duda, conseguir una educación que beneficie a todos los alumnos es uno de los objetivos presentes en prácticamente todas las metas formuladas en el proyecto Metas 2021.

Entre los factores que destacan al valorar la calidad de la educación se encuentran aquellos directamente relacionados con la mejora del sistema educativo, el funcionamiento de las escuelas, la preparación y el trabajo de los maestros, así como la colaboración de las familias y el aprendizaje de los alumnos, entre otros. Por este motivo, la meta quinta, de gran amplitud, se desglosa en seis metas específicas que a su vez se concretan en diez indicadores con sus correspondientes niveles de logro.

La primera de estas metas específicas (la décima) plantea mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales de los alumnos. En efecto, el primer objetivo de la educación y del sistema escolar consiste en el desarrollo de todas aquellas competencias que el ser humano necesita para dar respuesta a los problemas que la vida le va a plantear. Asimismo, una educación de calidad debe permitir la formación integral de las personas por medio de la adquisición y el desarrollo de aquellas competencias necesarias para su incorporación activa a la vida laboral. Por otra parte, conseguir que los alumnos alcancen los mejores resultados posibles en su aprendizaje es un reto asociado con la mejora de la calidad de la enseñanza, y, en este sentido, se ha observado un incremento paulatino en la importancia que ha ido tomando la evaluación de estas competencias básicas, tal y como muestran la participación creciente de los países iberoamericanos en las evaluaciones realizadas por los organismos nacionales e internacionales.

La valoración de esta meta específica se concreta en el indicador 13, formulado como el porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales. Entre los estudios que ofrecen datos más avanzados y catalizados en la región se encuentran el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) del año 2009 y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de 2006, de la UNESCO. Si bien no todos los países iberoamericanos han participado en estas evaluaciones, los resultados ponen de manifiesto una realidad preocupante, ya que un elevado porcentaje del alumnado, cercano al 50 %, no alcanza los niveles de rendimiento que se consideran imprescindibles para lograr la incorporación activa de los jóvenes a la vida social y laboral.

Aunque los niveles de logro correspondientes a este indicador se han formulado con nitidez, el hecho de que no todos los países participen en los diversos estudios y que el más exten-

dido en la región, el SERCE, lleve un ritmo más bien pausado hace que posiblemente no resulte sencillo valorar el avance registrado hasta dentro de unos años, lo que constituye una debilidad. Sin duda, habrá que desarrollar estrategias imaginativas para conocer el grado de cumplimiento de esta meta específica.

Si bien existe consenso en considerar que una educación de calidad es la que prepara para la vida, es necesario identificar en la enseñanza obligatoria cuáles son las competencias que deben desarrollarse en la escuela. Los estudios internacionales más relevantes, como el informe Delors, permiten afirmar que las competencias escolares deben abarcar una formación en distintos ámbitos: social, interpersonal, personal y profesional.

Especial relevancia se ha concedido en el proyecto Metas Educativas 2021 a las competencias relativas a la dimensión interpersonal y moral, lo que el informe Delors denominó como *aprender a convivir y aprender a ser*. Lograr el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social supone adquirir una adecuada educación en valores. En consecuencia, la meta específica 11 plantea potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en lo que se refiere al currículo como a la organización y gestión de las escuelas.

Pese a la importancia creciente que ha ido adquiriendo la formación moral y cívica de los alumnos, la información que trata de recopilar el indicador 14 no aparece recogida en las bases de datos internacionales. Por ello, los datos expuestos en el presente informe se han extraído de las respuestas enviadas por los países al cuestionario elaborado para este objetivo concreto por el IESME. En general, la información muestra una realidad favorable, ya que la práctica totalidad de los países señalan que cuentan con espacios o áreas específicas dentro del currículo para trabajar la educación en valores. En la mayoría de los casos, su enseñanza se lleva a cabo como un tema transversal, de tal forma que la formación moral y cívica de los alumnos no se concentra en una materia, sino que se desarrolla a través de contenidos transversales a todas las asignaturas y en los diferentes niveles educativos. Dado el carácter genérico con que se ha elaborado el nivel de logro para 2015 y la situación actual, todo hace pensar que estamos ante una meta que se habrá podido alcanzar en buena medida de acuerdo con lo previsto.

Por otro lado, tal y como recoge en su formulación la meta general quinta, entre los factores que determinan la calidad de la educación se encuentra la existencia de un currículo relevante y significativo. No es de extrañar, por tanto, que la tercera de las metas específicas, la 12, haga referencia específica al currículo, con especial atención a cuatro aspectos: la cultura escrita, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para tareas de aprendizaje, la educación artística y la formación científica o técnica en los estudios posobligatorios. Para cada una de estas dimensiones se ha desarrollado un indicador específico.

En el caso de la educación artística y la educación física, el indicador plantea conocer el tiempo semanal que se destina a ambas materias en el currículo. La falta total de información

a este respecto ha supuesto que se haya recurrido a diversas fuentes de datos para su análisis, como un pequeño cuestionario elaborado a tal efecto y el análisis de los documentos curriculares de la mayoría de los países iberoamericanos, tal y como se puede observar en el indicador 17.

La primera constatación, tanto en lo concerniente a la educación artística como a la educación física, es que en todos los currículos de educación primaria y secundaria aparecen identificadas el número de horas específicas que se han de impartir para ambas materias. Sin embargo, si se analizan algunos aspectos concretos de su enseñanza, en la mayoría de los casos no se cuenta con un profesorado con la formación inicial necesaria para impartirlas y no existen evaluaciones normalizadas similares a las de otras áreas de aprendizaje. Otro aspecto a tener en cuenta es que la diferencia entre escuelas públicas y privadas es notoria en la mayoría de los países, lo que pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la línea de asegurar el derecho de los alumnos de centros públicos a recibir una formación de calidad en estas áreas concretas.

Comparando la situación actual con los niveles de logro previstos, puede apreciarse que el número de horas dedicadas a ambas materias en la educación secundaria se encuentra más cercano a lo acordado que en el caso de la educación primaria. Dada la lógica lentitud de los procesos de cambio curricular, cabe dudar de que se alcancen los niveles previstos en 2021.

De modo complementario, se aprecia una situación similar cuando se trata de analizar los datos existentes sobre la formación científica y técnica de los estudiantes. Si bien es indudable la importancia que en la actualidad se otorga a la ciencia y la tecnología como competencias necesarias por desarrollar en el currículo actual, se encuentra una ausencia total de información respecto al porcentaje de alumnos que elige este tipo de formación en los estudios posobligatorios. La falta de datos al respecto ha supuesto que el indicador 18, así formulado, no se haya podido incluir en este primer informe de seguimiento. Se evidencia, por tanto, la necesidad de que las Administraciones públicas recojan de forma sistemática información sobre esta dimensión al ser un factor destacado para valorar la calidad de un sistema educativo.

Finalmente, la lectura y las TIC no pueden quedarse al margen cuando se hace referencia al desarrollo de un currículo de calidad. Los dos indicadores que se han elaborado para su análisis aluden de manera directa a ambos aspectos: el tiempo semanal de lectura que se establece en los distintos niveles educativos (indicador 15) y la frecuencia de uso del computador en las escuelas para tareas de aprendizaje (indicador 16).

Sin embargo, la interpretación precisa de estos indicadores supone analizar la información teniendo en cuenta los datos recogidos en otra de las metas específicas (la 13) y en sus indica-

dores correspondientes: el porcentaje de escuelas con bibliotecas (indicador 19) y la razón de alumnos por computador (indicador 20). Por un lado, lograr que se haga un uso efectivo de las TIC como herramientas de aprendizaje requiere necesariamente disponer en las escuelas de recursos e infraestructuras suficientes; por otro lado, conseguir una buena incorporación de los alumnos a la cultura escrita implica que los centros escolares cuenten con bibliotecas y otros recursos. De ahí la importancia de analizar los datos recogidos sobre cultura escrita y TIC atendiendo a dos dimensiones básicas y complementarias: la existencia de recursos y su utilización.

Comenzando con el tiempo semanal que se dedica a la lectura en las distintas etapas, no se encuentran diferencias notorias entre la educación primaria y la secundaria. En general, la mayoría de los países mantiene el mismo criterio temporal durante toda la escolaridad. Esto no supone, sin embargo, que necesariamente exista una legislación que lo regule. De hecho, casi ninguno de los países que responden a esta cuestión ha regulado legalmente el número de horas semanales que se dedican a esta actividad. Por otra parte, existen dificultades para desagregar por niveles educativos los datos relativos a los recursos con que cuentan los centros, como las bibliotecas escolares. No obstante, se encuentran diferencias importantes entre los centros públicos y los privados, y generalmente son estos últimos los que disponen de más y mejores medios. Un último aspecto positivo que merece la pena destacar es que todos los países que respondieron a estas cuestiones están trabajando para mejorar el tiempo que se dedica a la lectura, y entre sus expectativas más cercanas destaca el dotar de mejores bibliotecas a sus centros escolares. En cualquier caso, dada la situación actual y la falta de normativa clara, posiblemente no resultará sencillo valorar el grado de cumplimiento de esta meta en 2021.

En relación con el uso del computador y la razón de alumnos por computador, una primera constatación es la existencia de un consenso general sobre la importancia de utilizar las TIC como herramientas de aprendizaje. Sin embargo, al valorar la situación actual en Iberoamérica se observan notables diferencias. Junto a países que están impulsando políticas que dotan de un computador a cada alumno (Portugal, Uruguay, Brasil, Argentina y España, entre otras) se encuentran otros que tienen una razón de alumnos por computador muy elevada. Por otro lado, en relación con el uso que de las TIC están haciendo la mayoría de los países, se comprueba que en muchos casos se dirige principalmente a lograr la alfabetización tecnológica del alumnado. Pese a la heterogeneidad de situaciones existentes en la región, un dato positivo es que ningún país señala no utilizar nunca el computador dentro del ámbito educativo, aunque en muchos casos se circunscriba a su uso en las salas de computación.

Entre las últimas dimensiones que destaca el proyecto Metas 2021 al hablar de calidad educativa, se encuentra la ampliación del número de escuelas a tiempo completo en la educación primaria. Esta meta específica se fundamenta en numerosos estudios realizados acerca

de la calidad educativa que han mostrado que, si bien es fundamental contar con un currículo relevante y significativo, lograr una jornada escolar más extensa crea unas condiciones favorables para reforzar los procesos pedagógicos. De ahí la incorporación de la meta específica 14, que a través de su indicador 21 trata de cuantificar el porcentaje de escuelas de la etapa de educación primaria que ofrecen enseñanza a tiempo completo.

Una primera dificultad encontrada para valorar la situación existente radica en la propia definición de jornada completa. Mientras que algunos países hablan de escuelas que ofrecen al menos 25 horas de clase a la semana, otros incluyen centros que, estando abiertos este número de horas, atienden a uno o más grupos sucesivos. Sin duda, esta observación pone de manifiesto la necesidad de consensuar una definición compartida que permita avanzar en el diagnóstico. En cualquier caso, se puede afirmar con seguridad la preocupación generalizada de los países por lograr la jornada completa de escolarización, como elemento esencial para ofrecer una educación de calidad a los alumnos.

Finalmente, si se considera la evaluación como un factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo, parece lógico que la última de las metas específicas, la 15, haga referencia expresa a la extensión de la evaluación integral de los centros escolares. Evaluar la calidad de la educación implica atender y analizar las diferentes dimensiones de los sistemas educativos, sin limitarse a medir los resultados del aprendizaje de conocimientos de los alumnos. Por ello, el indicador 22 se centra en determinar el porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación externa distintos de la aplicación de pruebas de rendimiento a los estudiantes.

Pese al esfuerzo realizado para tratar de determinar la extensión de la práctica de realizar evaluaciones externas distintas de las pruebas de rendimiento, los datos recogidos presentan dificultades de análisis, ya que en muchos casos las respuestas solo hacen referencia a este tipo de evaluaciones. Puede ser que, al igual que sucedía en otros indicadores, la carencia de una definición compartida haya supuesto la utilización de criterios no homogéneos a la hora de contestar a esta cuestión. En cualquier caso, esta primera aproximación al indicador nos lleva a plantear la necesidad de avanzar, en sucesivos informes, hacia definiciones más precisas que permitan realizar análisis más afinados.

Capítulo 9

Meta general 6: Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP)

META ESPECÍFICA 16. *Mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales.*

- *INDICADOR 23.* Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 20 % y el 70 % de los centros de formación técnico-profesional organiza las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral, y entre el 50 % y el 100 % lo concreta en 2021.

- *INDICADOR 24.* Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los alumnos de ETP realiza prácticas en empresas o instituciones laborales, y entre el 70 % y el 100 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 17. *Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP.*

- *INDICADOR 25.* Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.

  → *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30 % y el 60 % de los egresados de la ETP consigue una inserción laboral acorde con la formación obtenida, y entre el 50 % y el 75 % la logra en 2021.

META SEXTA	Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP)
Meta específica 16	Mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales
Indicador 23	Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral

Significado e importancia de la meta y el indicador

El gran avance tecnológico de los últimos tiempos, unido al alto grado de especialización necesario para determinados sectores productivos, determina que en el mercado laboral adquiera una importancia creciente la mejora de las competencias profesionales en los diversos campos ocupacionales. En consecuencia, en vez de fijar la atención en los conocimientos que deben poseer los profesionales de las distintas ramas productivas, se ha hecho cada vez más énfasis en las competencias que deben desarrollar, desde una perspectiva más polivalente, abierta al futuro y vinculada a las posibilidades de aprendizaje a lo largo de la vida. Este enfoque de los itinerarios formativos basado en competencias se está extendiendo en todos los continentes, e Iberoamérica no constituye una excepción.

La educación técnico-profesional (ETP) constituye un instrumento de primer orden para preparar a los jóvenes con vistas a su incorporación al mundo laboral, así como para facilitar la necesaria formación permanente de las personas adultas. Es el instrumento que el sistema educativo ha diseñado para hacer real esta demanda genérica de formación de los futuros profesionales. Por tanto, la ETP ha de ser el puente que atienda las demandas del desarrollo productivo de un país, así como la que forme y actualice a los trabajadores y a las personas adultas.

La debilidad de la vinculación entre el sistema formativo y el mercado laboral genera efectos negativos en la población que concluye sus estudios profesionales cuando estos no se corresponden con la oferta laboral existente. Por ese motivo, hay que establecer canales que permitan vincular la oferta de estudios de ETP con la demanda existente en el sistema productivo.

En esta nueva situación, muy exigente para los países, resulta necesario asegurar la adquisición de competencias profesionales que promuevan el encuentro entre las cualificaciones ofertadas y las demandas del mercado laboral. De manera complementaria, se refuerza la necesidad de establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa, lo que debe permitirles su aprendizaje permanente. Sin duda,

la ETP es una herramienta que favorece el desarrollo económico y social de los países y facilita la movilidad social de las futuras generaciones, siempre y cuando en su diseño y desarrollo se tengan en cuenta las exigencias laborales y formativas de la sociedad actual.

No es casualidad, por tanto, que el proyecto Metas Educativas 2021 incorpore entre sus indicadores uno específico que, de manera concreta, alude a la definición de los currículos de las carreras técnico-profesionales. En la formulación del mismo se combinan dos aspectos complementarios: el diseño de los currículos basados en competencias profesionales y la consideración de la demanda laboral a la hora de su formulación.

La situación según los datos disponibles

Como puede apreciarse en el cuadro 1, construido a partir de la información remitida por los dieciocho países que respondieron al cuestionario enviado por el IESME, quince de ellos manifiestan contar con currículos de carreras técnico-profesionales diseñados por competencias básicas. Tan solo Cuba, El Salvador y Guatemala manifiestan no tenerlas en cuenta a la hora de diseñarlos.

Concretamente, la mayoría de los países indicaron estar desarrollando sus planes de estudios basados en el enfoque de competencias, lo cual es un primer dato positivo. Sin embargo, existen diferencias en el grado de desarrollo o implementación en el que se encuentran dichos proyectos.

Así, hay casos como el de Argentina, que, aunque ya cuenta con acuerdos cerrados al respecto, presenta un grado de implantación muy dispar, lo que supone que muy pocos centros estén en la actualidad utilizando el enfoque de formación basado en competencias.

Colombia y Honduras se encuentran en una fase de desarrollo del proyecto, Panamá está en fase experimental, mientras que Ecuador y Chile están en ya en una etapa de aplicación. Otros países, como España y la República Dominicana, se sitúan en un momento posterior, ya que lo tienen legislado e implantado en los centros desde hace varios años.

Costa Rica, por su parte, cuenta con un total de 51 especialidades aprobadas y en la actualidad se encuentra en proceso de aprobar otros cinco programas de estudio. También están en proceso países como México y Nicaragua. Este último ha conformado además el Consejo Nacional de Educación Técnica, considerado como un paso importante para la articulación de las áreas de desarrollo técnico y tecnológico. Su objetivo es proyectar las necesidades y potenciar las capacidades y recursos desde un enfoque de desarrollo humano integral, introduciendo la formación vocacional desde la educación primaria.

La última de las cuestiones abordadas hace referencia a si en la elaboración de los currículos de las carreras técnico-profesionales se tiene presente la demanda del mercado laboral. Los datos, nuevamente, parecen ser positivos. El cien por cien de los países que respondieron a esta cuestión, dieciocho, contemplan las demandas del sector laboral a la hora de desarrollar los currículos de las carreras técnico-profesionales.

En general, todos los países manifiestan tener contactos con las cámaras empresariales, sindicatos y empresas a la hora de orientar los programas educativos de las especialidades técnico-profesionales. Argentina cuenta con el asesoramiento del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, y Chile manifiesta que se contrata a organizaciones externas para que realicen consultas a las distintas ramas del sector laboral.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 23. Cuadro 1

Existencia de currículos de carreras técnico-profesionales diseñados por competencias en cuya elaboración se tiene en cuenta la demanda laboral

País	EXISTEN CURRÍCULOS DE CARRERAS TÉCNICO-PROFESIONALES DISEÑADOS POR COMPETENCIAS BÁSICAS			LA ELABORACIÓN DE LOS CURRÍCULOS DE CARRERAS TÉCNICO-PROFESIONALES TIENEN EN CUENTA LA DEMANDA LABORAL	
	Sí	No	Grado de desarrollo	Sí	No
Argentina	X		En proceso	X	
Bolivia	X			X	
Chile	X		En aplicación	X	
Colombia	X		En desarrollo	X	
Costa Rica	X		En proceso	X	
Cuba		X		X	
Ecuador	X		En aplicación	X	
El Salvador		X		X	
España	X		En legislación	X	
Guatemala		X		X	
Honduras	X		En proceso/en desarrollo	X	
México	X		En proceso	X	
Nicaragua	X		En proceso/en proyecto	X	
Panamá	X		En proyecto	X	
Paraguay	X			X	
Portugal	X			X	
República Dominicana	X		En legislación	X	
Uruguay	X			X	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META SEXTA	Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP)
Meta específica 16	Mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales
Indicador 24	Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas

Significado e importancia de la meta y el indicador

Cuando se afirma que el fortalecimiento de la ETP es una prioridad para los sistemas educativos de los países iberoamericanos, no solo se alude a la repercusión económica que su desarrollo tendrá en la región, sino también a las oportunidades de futuro que se ofrecen a la población joven y adulta. Si el aumento de la escolaridad básica ha abierto nuevas oportunidades a muchos jóvenes, la ETP les debe permitir convertirlas en realidad en la vida adulta.

En efecto, como se exponía anteriormente en el indicador 23, la ETP constituye la principal herramienta para preparar a los jóvenes con vistas a su incorporación al mundo laboral. Sin embargo, para alcanzar este objetivo es preciso mejorar y adaptar el diseño de la oferta formativa teniendo en cuenta las exigencias laborales y profesionales que plantea la sociedad actual. Las posibilidades que tienen los jóvenes de ingresar al sistema productivo con empleos de una cierta calidad están muy relacionadas con el valor de la formación profesional y técnica que hayan recibido.

Realizar una oferta formativa adecuada, que incluya aprendizajes y experiencias en situaciones productivas reales, no puede garantizar una incorporación inmediata al mundo laboral, pero constituye una condición necesaria para lograrlo. Recibir una buena formación técnica y profesional debe permitir a los alumnos mejorar sus capacidades y alcanzar una mayor preparación para acceder al empleo.

Asimismo, garantizar que la formación técnico-profesional incluye la experiencia laboral implica alcanzar acuerdos entre los sistemas de educación y formación y las empresas, así como articular relaciones estables en los distintos niveles en los que se adoptan decisiones formativas.

Por estas razones, el proyecto Metas 2021 ha concedido un lugar relevante al desarrollo y modernización de la ETP, dedicándole la meta sexta. Dentro de esta, la meta específica 16 plantea el propósito de mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales. Y la formulación del indicador 24, por su parte, hace referencia de manera específica a la necesidad de garantizar la oferta de una ETP capaz de formar a los jóvenes de

acuerdo con las necesidades actuales del mundo productivo, y para ello se cuantifica el porcentaje de alumnos que realizan prácticas formativas en las empresas.

La situación según los datos disponibles

Dada la carencia de información suficiente acerca de este indicador en las principales bases de datos internacionales, fue preciso incluir algunas preguntas específicas en los cuestionarios elaborados por el IESME para que fueran respondidos por las Administraciones nacionales. La información obtenida, sin ser tan completa como hubiese sido deseable, proporciona algunas pistas que tendrán que ser exploradas con mayor profundidad durante el proceso de seguimiento de las Metas 2021.

La primera de las preguntas planteadas en el cuestionario hace referencia a la existencia de datos oficiales en cada país acerca del porcentaje de alumnos que realizan prácticas formativas en empresas. En conjunto, como puede apreciarse en el cuadro 1, once de los dieciocho países que contestaron a esta parte de la encuesta respondieron de manera afirmativa. Sin embargo, el análisis de la información aportada confirma que existe una gran diversidad en el grado de definición de los datos.

Argentina se encuentra legislando en la actualidad acerca de la realización de prácticas formativas en las empresas. Bolivia, por su parte, manifiesta que cuenta con una población de 18 000 alumnos en los institutos técnicos, 4860 de los cuales están realizando prácticas formativas.

En Chile existe una alternativa de la educación media técnico-profesional, la formación dual, que da la oportunidad de recibir una educación ligada al mundo laboral. En el año 2007 existían 221 liceos adscritos a esta modalidad con un total de 18 500 estudiantes que realizaron prácticas en un total 8100 empresas involucradas en este tipo de oferta formativa.

Más positiva parece ser la situación de Costa Rica, Cuba y Honduras, donde se indica que el 100 % de la matrícula de la educación técnico-profesional realiza prácticas formativas en empresas; mientras, en la República Dominicana, país en el que todos los estudiantes deberían realizar prácticas para completar su formación, solo un 80 % logra cumplir este requisito debido, en muchos casos, a la falta de plazas disponibles.

Por último, se incorporó en el cuestionario una pregunta dirigida a aquellos países que señalan que carecen de datos oficiales, en la que se les pedía que hicieran una estimación del porcentaje de alumnos que realizan prácticas en las empresas. Algunos países, como Colombia y Guatemala, señalan que no cuentan con sistemas de información que permitan cuantificar este aspecto. España y Panamá, aunque tampoco disponen de cifras oficiales, es-

timan un porcentaje de alumnos de entre el 50 % y el 70 %, mientras que en Ecuador se estima que representan entre un 20 % y un 50 %. En el caso de Uruguay, solo se contemplan las prácticas en empresas como parte del currículo en las carreras de informática, mecánica y química.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 24. Cuadro 1

Existencia de datos oficiales sobre el porcentaje de alumnos que realizan prácticas formativas en empresas

País	Sí	No	En caso negativo, dato estimado
Argentina	X		
Bolivia	X		
Chile*	X		
Colombia		X	No existen datos
Costa Rica	X		
Cuba	X		
Ecuador		X	Entre el 20 % y el 50 %
El Salvador	X		
España		X	Entre el 50 % y el 70 %
Guatemala		X	No existen datos
Honduras	X		
México		X	No existen datos
Nicaragua	X		
Panamá		X	Entre el 50 % y el 70 %
Paraguay	X		
Portugal	X		
República Dominicana	X		
Uruguay		X	No existen datos

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
* Chile solo cuenta con datos para los estudiantes de la modalidad dual.

META SEXTA	Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP)
Meta específica 17	Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP
Indicador 25	**Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación**

Significado e importancia de la meta y el indicador

La meta específica 17 plantea aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral de los jóvenes egresados de la ETP. Como se indicaba en la introducción al indicador 24, si bien es cierto que la formación obtenida condiciona el acceso a determinados trabajos, no siempre garantiza la incorporación al mercado laboral y, mucho menos, a un empleo acorde con los estudios realizados. Como ejemplo de esta realidad puede mencionarse el caso de la actual generación de jóvenes latinoamericanos, que, aun siendo la que más años de escolaridad ha realizado y la que ha alcanzado un mayor nivel educativo, está encontrando muchas dificultades para acceder a empleos acordes con su formación.

En consecuencia, si bien es necesario avanzar en el diseño de una educación técnico-profesional que se ajuste a las demandas laborales, más imprescindible es aún reformar el mercado laboral para ofrecer puestos de trabajo cualificado y acorde con los estudios realizados, así como mejorar las condiciones de contratación laboral.

En esta dirección se ha formulado el indicador 25, que se propone cuantificar el porcentaje de jóvenes que acceden a un puesto de trabajo acorde a sus estudios de ETP. El hecho de conocer la situación actual de los países iberoamericanos permitirá establecer el punto de partida a partir del cual avanzar hacia una educación técnico-profesional mejor y más conectada con el sistema educativo y con el sistema productivo de los países iberoamericanos.

La situación según los datos disponibles

Con el objetivo de recopilar información sobre este indicador, se incluyó una pregunta específica en el cuestionario elaborado por el IESME. En conjunto, las respuestas obtenidas ponen de manifiesto que la mayoría de los países iberoamericanos están todavía en una situación muy incipiente en lo que se refiere a sus sistemas de recogida de este tipo de información.

Como puede apreciarse en la tabla 1, de los dieciocho países que respondieron a esta parte del cuestionario, diez afirman no disponer de datos oficiales sobre el porcentaje de jóvenes que acceden a un puesto de trabajo acorde con sus estudios de ETP, mientras que ocho contestan afirmativamente. Sin embargo, solo cuatro de ellos detallan el porcentaje concreto en sus respuestas.

Así, encontramos el caso de Argentina, país en el que un 27.5 % de los jóvenes que cursaron ETP en 2009 (y son económicamente activos en 2011) tienen un trabajo vinculado con sus estudios. Chile, por su parte, con datos del 2009, manifiesta que un 48 % de los estudiantes de ETP trabajan en la especialidad de su formación, y un 16 % encuentra ocupación en especialidades distintas a las adquiridas durante sus estudios, pero relacionadas con los mismos. De igual forma, el 65 % de los jóvenes colombianos acceden a un puesto de trabajo acorde con sus estudios de ETP. Finalmente, Cuba, desde hace veinte años, otorga a la totalidad de los graduados la ubicación laboral que se corresponde con el título recibido, una vez que finalizan los estudios.

Por último, algunos países, si bien no disponen de cifras oficiales, han llevado a cabo estudios en esta dirección. Entre ellos encontramos el caso de España, que realizó una encuesta en la que participaron el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de Empleo, que permitió analizar las trayectorias formativas y laborales de 45 000 jóvenes entre los años 2001 y 2005. También en Honduras se realizó una investigación en el año 2010 sobre el desempeño de los egresados de la ETP de educación media, y se constató que los currículos de algunas de las carreras no eran acordes con las demandas del mercado laboral.

No obstante, como se ha puesto de manifiesto más arriba, son varios los países que afirman no disponer de datos oficiales sobre esta cuestión. Por ello, el cuestionario incorporaba una segunda pregunta en la que se pedía que, en caso de no contar con cifras exactas, tratasen de estimar un porcentaje aproximado. En respuesta a dicha cuestión, Ecuador apunta que el porcentaje de jóvenes que accede a un puesto de trabajo acorde con sus estudios se sitúa entre el 20 % y el 50 %, mientras que Guatemala y la República Dominicana lo sitúan por debajo del 20 %.

De todo lo expuesto anteriormente puede derivarse que se trata aún de una línea de desarrollo bastante incipiente, en la que se deberá seguir avanzando. Teniendo en cuenta la importancia que la educación técnico-profesional tiene para la incorporación de los jóvenes al mundo laboral, habrá que seguir con atención la evolución de este indicador en los próximos años.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 25. Cuadro 1

Existencia de datos oficiales sobre el porcentaje de jóvenes que acceden a un puesto de trabajo acorde con sus estudios de enseñanza técnico-profesional (ETP)

País	Sí	No	En caso negativo, dato estimado
Argentina	27.5 %		
Bolivia		X	
Chile	64 %		
Colombia	65 %		
Costa Rica	X		
Cuba	100 %		
Ecuador		X	Entre el 20 % y el 50 %
El Salvador	X		
España	X		
Guatemala		X	Menos del 20 %
Honduras	X		
México		X	
Nicaragua		X	
Panamá		X	
Paraguay		X	
Portugal		X	
República Dominicana		X	Menos del 20 %
Uruguay		X	

Fuente: Cuestionario específico del IESME (OEI).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL SEXTA

La meta general sexta plantea favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la ETP. Su propósito último no es otro que hacer frente a los desajustes que existen en Iberoamérica entre educación y empleo, que están produciendo efectos negativos tanto sobre la eficiencia del sistema productivo como sobre el funcionamiento eficaz y justo del sistema educativo. Resolver esos desajustes y tender a armonizar la formación adquirida y la inserción laboral posterior constituye un desafío fundamental para la próxima década. Ese es el sentido de la incorporación de esta meta general al proyecto Metas 2021.

Son muchas las evidencias de dicho desajuste. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las diferencias persistentes en el acceso a la formación y al empleo entre varones y mujeres, por más que la inserción laboral de estas últimas haya aumentado y sea especialmente visible en los sectores productivos modernos, menos tradicionales. Otro tanto sucede con los bajos niveles de inserción laboral de la población joven en los sectores de la economía formal o, dicho a la inversa, la alta proporción de jóvenes que se mueven en los circuitos de la economía informal o sumergida. Y lo mismo se podría decir del fenómeno del subempleo, manifestado en procesos de incorporación a trabajos de escasa cualificación y remuneración, con los sentimientos de frustración que ello provoca y el derroche y la subutilización del capital humano formado que implica.

Para favorecer la conexión entre la educación y el empleo hay que actuar en una doble dirección. Por una parte, se debe mejorar el diseño de la ETP para adecuarla a las necesidades actuales y dar respuesta tanto a las demandas de sus destinatarios como a las planteadas por el sistema productivo. Por otra parte, hay que mejorar la inserción laboral de los titulados, logrando que lo hagan en mejores condiciones y con mejores garantías de desarrollo profesional. A cada una de ambas líneas de actuación le corresponde una de las dos metas específicas que integran esta meta sexta.

La meta específica 16 se plantea mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales. Al acordar esa meta concreta, los países iberoamericanos manifestaron expresamente su preocupación por la necesaria actualización de la ETP y por su capacidad para dar la respuesta que de ella se espera. Al mismo tiempo, demostraron su voluntad de actuar en ese sentido.

Mejorar, actualizar, modernizar la ETP supone en última instancia ajustarla a las nuevas necesidades planteadas. Y ello implica revisar el modelo de formación técnico-profesional que se está ofreciendo en la actualidad para hacerlo más consistente y eficaz. Entre los elementos que se considera que más influyen en la mejora de la ETP, el proyecto Metas 2021 ha seleccionado dos, en la convicción de que son los factores realmente claves: se trata del diseño de los títulos y la realización de prácticas formativas.

En lo que respecta al diseño de los títulos, hay dos aspectos complementarios que se deben tomar en consideración. El primero de ellos consiste en la conveniencia de adoptar un diseño basado en la identificación y caracterización de las competencias profesionales puestas en juego en cada campo profesional concreto. El segundo consiste en realizar el diseño de los títulos teniendo en cuenta la demanda laboral existente. El indicador 23 aborda ambos aspectos simultáneamente, cuantificando el porcentaje de títulos que cumplen una y otra condición. La información proporcionada por los países demuestra que ambos son objeto de interés en la actualidad, pues la gran mayoría de los países están orientándose hacia un diseño por competencias de los títulos de ETP y también tienen en cuenta la demanda laboral cuando los definen.

No cabe duda de que estos requisitos, que son ampliamente compartidos internacionalmente en el ámbito de la ETP, están calando en Iberoamérica, que se va sumando paulatinamente a esa tendencia. No obstante, hay que llamar la atención acerca del tratamiento en ocasiones poco sistemático que se hace de ese enfoque competencial y el carácter aún incipiente en que muchos países se encuentran en ese proceso de transformación. En cualquier caso, dado el panorama dibujado en este capítulo, y a falta de que en próximos informes se puedan confirmar con mayor fiabilidad y profundidad los datos aquí recogidos, no debería haber gran dificultad en alcanzar los niveles de logro establecidos en este indicador para 2015 y 2021.

El indicador 24, por su parte, cuantifica el porcentaje de alumnos que realizan prácticas formativas en empresas. El panorama resulta en este caso menos halagüeño que en el anterior, pues si bien son bastantes los países que manifiestan ofrecer este tipo de prácticas, el hecho de no poder cuantificar rigurosamente la proporción que representan sus beneficiarios demuestra una cierta falta de sistematización. Si bien se puede afirmar que hoy en día se manifiesta una preocupación real por incrementar este tipo de componente formativo, queda camino por recorrer para expandirlo. No resulta incluso sencillo saber cuál puede ser el grado de dificultad que se plantea para alcanzar los niveles de logro acordados, puesto que la base de partida es poco sólida. Tenemos ante nosotros un campo que requiere bastante trabajo adicional, tanto de desarrollo de las prácticas formativas, como de seguimiento del proceso de generalización. El cumplimiento de la meta, en los términos establecidos en este indicador, requerirá esfuerzo.

La meta específica 17 enfoca la atención sobre la otra vertiente del fenómeno que aquí se analiza, esto es, sobre la inserción laboral. Plantea aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP. Y para valorar su grado de cumplimiento se ha adoptado el indicador 25, con el que se pretende cuantificar el porcentaje de jóvenes que acceden a un puesto de trabajo acorde a sus estudios de ETP.

Es evidente que las reformas que deben realizarse no pueden afectar solamente a la vertiente de la oferta formativa, sino que tienen que prestar atención a la inserción laboral. No obstante, hay que reconocer que los sistemas de educación y formación han atendido con mayor cuidado la primera, mientras que la segunda ha quedado al juego de las fuerzas del mercado laboral, que no siempre ha funcionado tan eficazmente como pudiera suponerse. La consecuencia ha sido que una proporción elevada de jóvenes no consigue un trabajo adecuado a la formación obtenida. Este fenómeno, que tiene carácter general y afecta en mayor o menor medida a todos los titulados, se deja sentir con especial preocupación en el ámbito de la ETP. La dificultad de encontrar un trabajo acorde con la formación adquirida produce como consecuencia una falta de atractivo de la ETP, sin el cual es difícil afrontar su dignificación y su mejora.

Los resultados obtenidos en estos tres indicadores demuestran que el sistema educativo cuenta con una información muy insuficiente para realizar el seguimiento de esta meta. Las cifras proporcionadas son variables y además imprecisas en muchos casos. En esas condiciones, no resulta sencillo aventurar en qué grado se pueda alcanzar el nivel de logro acordado para 2015 y 2021, pues para hacerlo habría que construir sistemas de recuento fiables. La elaboración de futuros informes requerirá un esfuerzo adicional en este sentido.

Vale la pena finalizar señalando que nos encontramos ante un aspecto en el que existe una notable variedad de modelos. La ETP no es un campo homogéneo desde una perspectiva internacional, y, además, hay bastantes países que ofrecen más de una modalidad de formación técnico-profesional. Por lo tanto, si la tarea de medición resulta de por sí suficientemente exigente, no se puede descuidar la caracterización precisa de este campo ni la delimitación terminológica necesaria para establecer distinciones internas. Este primer informe ha realizado una primera aproximación de indudable interés, pero todavía resulta insuficiente para llevar a cabo un seguimiento riguroso y alcanzar conclusiones consistentes.

Capítulo **10**

Meta general 7: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida

META ESPECÍFICA 18. *Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.*

- *INDICADOR 26.* Porcentaje de población alfabetizada.

  → *Nivel de logro:* Antes de 2015, la tasa de alfabetización en la región se sitúa por encima del 95 %.

- *INDICADOR 27.* Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando.

  → *Nivel de logro:* Entre el 30 % y el 70 % de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

META ESPECÍFICA 19. *Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.*

- *INDICADOR 28.* Porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.

  → *Nivel de logro:* En 2015, el 10 % de las personas jóvenes y adultas participa en algún curso de formación, y el 20 % lo hace en 2021 (en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente).

META SÉPTIMA	Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida
Meta específica 18	Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades
Indicador 26	Porcentaje de población alfabetizada

Significado e importancia de la meta y el indicador

Ofrecer formación a todas las personas a lo largo de la vida se ha convertido en un objetivo prioritario de la educación en el siglo XXI. Los sistemas educativos ofrecen cada vez más educación y formación a los jóvenes que al finalizar sus estudios se incorporarán a la vida laboral y social. Dichos sistemas tratan de garantizar en la actualidad un acceso universal a la educación primaria y secundaria básica y mantener en secundaria superior a la mayoría de los jóvenes, como se ha señalado. Junto a esta preocupación, resulta también fundamental tratar de mejorar la formación de la población adulta que dejó tempranamente el sistema educativo y que, en proporción muy notable en muchos de los países de la región, no tuvo acceso no solo a la formación superior, sino a los estudios básicos.

Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela en el pasado reciente es el analfabetismo, que constituye la máxima expresión de vulnerabilidad educativa y acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto la falta de acceso al conocimiento hace más difícil acceder a un mayor bienestar. Existe una estrecha coincidencia entre las poblaciones más pobres y aquellas con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente.

La alfabetización es indispensable para poder acceder a un puesto de trabajo digno, a la ciudadanía activa y al disfrute de los derechos humanos, y para mantener la cohesión social. Al tener la posibilidad de completar los estudios que no se pudieron concluir a su debido tiempo, la población joven y adulta mejora su autoestima y sus expectativas de desarrollo personal. Pero, además, es capaz de apoyar de mejor manera la educación y el aprendizaje de sus hijos.

La situación según los datos disponibles

Como muestra el gráfico 1, el analfabetismo absoluto alcanzaba en 2007 el 9 % de la población iberoamericana de quince años y más. En nueve países, el analfabetismo se situaba por

debajo del 5 % de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, Paraguay, Portugal, Venezuela y Uruguay), si bien en otros cinco superaba el 15 % (Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Ecuador).

Ahora bien, los progresos experimentados en la mayoría de los países de la región en los últimos decenios, particularmente en aquellos que partían de una situación más desfavorable en 1970, ha sido francamente positiva y esperanzadora (gráfico 2). En once países de la región el analfabetismo afectaba a un tercio o más de la población en 1970. La disminución del analfabetismo en estos países ha oscilado entre 15 y 30 puntos porcentuales y en todos se sitúa hoy por debajo del 30 %. Solo en cuatro países el analfabetismo era inferior al 10 % en 1970, mientras que hoy son quince los países que se sitúan por debajo de ese listón.

Continuar este descenso del analfabetismo entre la población adulta en la región iberoamericana e impulsar de modo definitivo su acceso a la formación es, por tanto, una meta prioritaria para todos en esta década.

El indicador sobre alfabetización es prácticamente el primero que se incorporó a los indicadores sociales. Hace más de medio siglo que «se considera alfabetizada a la persona que sabe leer y escribir, comprendiéndolo, un enunciado breve y sencillo relacionado con su vida diaria» (UNESCO, 1958). De este indicador, como se señala en las especificaciones técnicas, se deriva el de analfabetismo, que diferencia entre los alfabetizados y el total de la población.

Más recientemente, la Campaña Mundial por la Educación amplió esta definición básica de la siguiente manera: «La alfabetización consiste en adquirir y aplicar competencias de lectura, escritura y cálculo que conducen al desarrollo de una ciudadanía activa, a una mejora de la salud y de los medios de existencia, y a la igualdad entre los sexos» (Campaña Mundial por la Educación y Ayuda en Acción, 2005). Se incorporan a la definición de alfabetización, por tanto, las competencias básicas para la ciudadanía activa.

La cuestión fundamental con respecto al indicador y su comparabilidad tiene que ver con el modo de evaluar ese dominio de las competencias de lectura, escritura y cálculo en las personas adultas que no finalizaron en su momento la educación primaria o básica. Además, las estadísticas educativas a las que podría recurrirse eran prácticamente inexistentes, en muchos casos, si nos remontamos a fechas anteriores al último tercio del siglo XX, de modo que la medida de la alfabetización entre los adultos de más de 40 años sin titulación académica es muy insegura y desigual, según los países.

Especificaciones técnicas

De acuerdo con la definición adoptada por la UNESCO, este indicador se define como el porcentaje de población, en relación con la población total, que sabe leer y escribir, y que comprende un texto breve y sencillo sobre he-

chos relativos a su vida cotidiana, para determinados grupos de edad. No obstante, hay que señalar que en muchos países la información procede de los censos de población, en los que solamente se recopila información acerca de la capacidad de leer y escribir de los ciudadanos, así como del nivel educativo que han alcanzado.

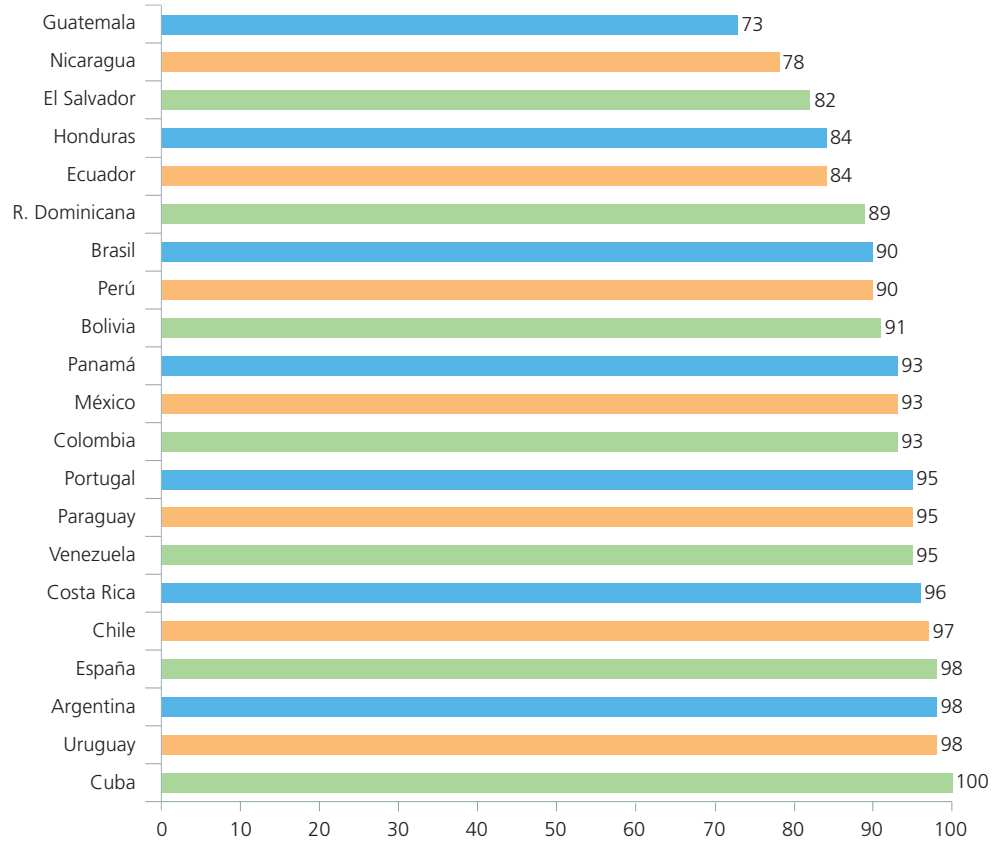
La tasa de alfabetización mide el número de personas alfabetizadas de quince años y más, expresado en porcentaje de la población total de personas de esas mismas edades. Los datos están principalmente obtenidos de censos nacionales de población y encuestas de hogares o laborales. La tasa de analfabetismo de los adultos se calcula sustrayendo de 100 la tasa de alfabetización de los adultos.

En algunos países se utilizan definiciones y criterios de alfabetismo diferentes a las normas internacionales definidas anteriormente, o bien se considera analfabetas a las personas no escolarizadas, o se modifican las definiciones entre un censo y el siguiente.

Indicador 26. Gráfico 1

Tasa de alfabetización de los adultos (personas de quince años o más) (2007)

EN PORCENTAJE

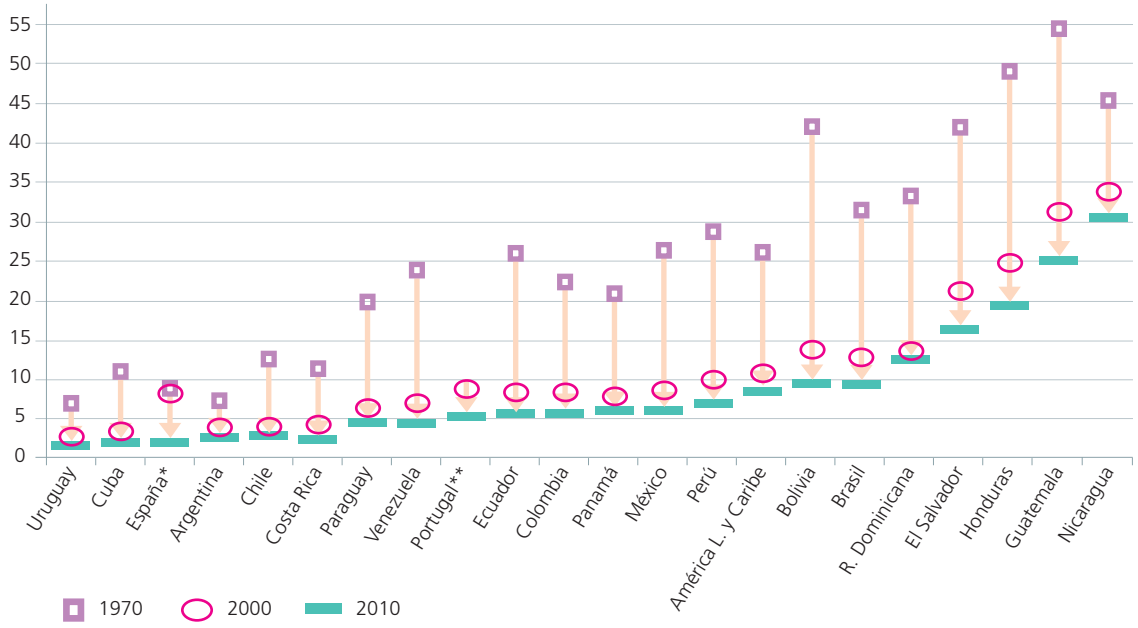


Fuente: Informe de seguimiento de la EPT en el mundo (UNESCO, 2010).

Indicador 26. Gráfico 2

Evolución de la población analfabeta de más de catorce años, ambos sexos

EN PORCENTAJE



Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010 (CEPAL; http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/esp/index.asp).
* Para España: Censos de población de 1970 y 2001 (Instituto Nacional de Estadística).
** Para Portugal: Recenseamentos da População 1970 e 2001 (Instituto Nacional de Estadística).

META SÉPTIMA	Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida
Meta específica 18	Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades
Indicador 27	**Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, al analizar el significado del indicador 26, existe un amplio consenso que considera que la alfabetización y la educación a lo largo de la vida son prioridades políticas, requisitos imprescindibles para asegurar el desarrollo de las personas y de las comunidades.

Esto supone que lograr la alfabetización completa en Iberoamérica y situar a sus ciudadanos en la perspectiva de aprender de forma permanente debe ser un objetivo prioritario para la educación del siglo XXI. Así parecen haberlo entendido la mayoría de los países de la región al poner en marcha en los últimos años múltiples iniciativas políticas y proyectos dirigidos a superar esta enorme injusticia social. Sin embargo, en algunas ocasiones, y a pesar de los esfuerzos realizados, no todos los programas han alcanzado el éxito esperado. Los problemas presupuestarios y la falta de continuidad de las iniciativas emprendidas son, entre otras, algunas de las razones que explicarían que en determinados momentos no se hayan logrado los resultados esperados. Superar los obstáculos que aparecen y alcanzar este ambicioso objetivo supone contar con el compromiso de toda la sociedad y con proyectos formativos que garanticen a todas las personas la posibilidad de lograr una alfabetización completa y de aprender a lo largo de toda la vida.

Aunque la oferta educativa de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en Iberoamérica en los últimos años, el analfabetismo funcional está bastante generalizado, sobre todo en los estratos socioeconómicos más bajos. No es de extrañar, por tanto, que dentro de la meta general séptima, que promueve que las personas tengan oportunidades educativas a lo largo de la vida, se haya incluido la meta específica 18, que plantea garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades. Con objeto de valorar su grado de cumplimiento, el indicador 27 se propone cuantificar el porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúan estudiando, lo que implica conocer previamente si existe una oferta formativa específica para ellos y si tienen la posibilidad de extender sus conocimientos y la capacidad de aprender por medio de experiencias que promuevan su aprendizaje permanente.

La situación según los datos disponibles

La información sobre este indicador, al igual que en casos anteriores, se ha recogido a través de la encuesta realizada por el IESME y remitida a los países.

Los datos, que se presentan en el cuadro 1, muestran una situación bastante favorable: casi el 100 % de los que han contestado a la pregunta (17 de los 18 países) afirman que cuentan con una oferta formativa para que jóvenes y adultos recién alfabetizados puedan continuar sus estudios.

Un análisis más detallado del tipo de formación que ofrecen los países nos muestra una gran diversidad de iniciativas.

Así, Argentina dispone de una oferta formativa de adultos en el nivel primario y en el secundario, al igual que Colombia y Costa Rica, que también tienen una oferta para que las personas recién alfabetizadas puedan continuar los estudios de educación primaria, secundaria básica y secundaria superior.

Por su parte, Bolivia, para dar continuidad al programa «Yo, sí puedo», que logró alfabetizar a 324 101 participantes a nivel nacional, ha creado el programa nacional de posalfabetización «Yo, sí puedo seguir», que en estos momentos tiene incorporados a 173 829 participantes. Este programa busca que todos los bolivianos logren cursar hasta el sexto grado de educación primaria.

Chile cuenta con el programa Chile Califica, que trata de contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas mediante la creación de un sistema de educación y capacitación permanente. Una de las ofertas principales es la campaña de alfabetización «Contigo aprendo», programa de educación no formal destinado a jóvenes y adultos. Comenzó en el año 2003 en seis regiones del país, y en 2009 tiene presencia en diez regiones tras haber alfabetizado a 90 000 personas.

Por otro lado, en Cuba existe una red escolar de educación de adultos con los niveles de primaria, secundaria, preuniversitario e idiomas que cubre todo el país. Las matrículas de los egresados de los cursos de alfabetización son muy reducidas dado el alto nivel de alfabetización de la población de edad superior a quince años.

Respondiendo a esta demanda formativa, Ecuador ofrece un programa de alfabetización que abarca hasta el segundo nivel de la educación básica. La propuesta de posalfabetización completa la educación básica y el bachillerato. Este último tiene especialidades técnicas para facilitar la incorporación al mercado de trabajo y que resulten atractivas a quienes han participado en los programas de alfabetización.

El Salvador cuenta con el programa Edúcame, mientras que Guatemala y Panamá disponen de una primaria acelerada para adultos. Paraguay, dentro de su programa de educación básica bilingüe de jóvenes y adultos, ofrece la posibilidad de continuar estudios secundarios una vez terminado el último ciclo.

La República Dominicana ofrece educación básica y media para adultos en horario nocturno y con programas de modalidades flexibles y semipresenciales con asistencia de tutorías los fines de semana. Además existe una oferta radiofónica para concluir los estudios a través de este medio. En la actualidad existe un proceso de reforma de la educación de adultos para que sea modular y más flexible, y reconozca los saberes y aprendizajes realizados en espacios no formales.

En el caso de Nicaragua, las personas alfabetizadas disponen de varias modalidades para continuar sus estudios: «Yo, sí puedo seguir», que proporciona una formación equivalente al nivel elemental; Educación Básica Alternativa (EBA), que tiene tres niveles que van hasta el sexto de primaria; los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), que son similares al EBA, pero con la figura del docente y en horario nocturno durante el calendario escolar; la modalidad radiofónica, que tiene una duración de diecisiete semanas y está distribuida en tres niveles; y, por último, una modalidad implantada solo en la costa del Caribe, con materiales elaborados en sus lenguas maternas y en español.

Uruguay dispone de varios programas, unos específicamente de alfabetización para personas jóvenes y adultas con acreditación de educación primaria. También cuenta con programas de educación no formal como el de Aprender Siempre (PAS) que ofrece cursos de corta duración, y programas de conclusión de ciclos educativos formales para educación media que permiten a jóvenes y adultos continuar y completar sus estudios en la mitad de los años requeridos por los programas comunes.

España dispone de varios programas de educación formal y no formal para hacer del aprendizaje un proceso continuo y efectivo. Sin embargo, como manifiesta en sus comentarios, en algunos casos existen problemas debido a la definición del propio indicador, concretamente a qué se está haciendo referencia con la afirmación de personas «recién alfabetizadas». Esta información debe servir como base para que, en sucesivos informes, se busquen definiciones conjuntas y compartidas de este indicador que permitan precisar más los datos.

Y, finalmente, hay que destacar el caso de Honduras, que ha respondido en el cuestionario que no cuenta con este tipo de formación, si bien manifiesta que está desarrollando un programa incipiente y con muy poca cobertura, los Centros de Cultura Popular del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH), así como el Instituto Nacional para la Formación Profesional (INFOP), que brinda capacitación técnico-profesional.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Indicador 27. Cuadro 1

Existencia de oferta formativa para la continuación de estudios de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas

País	SÍ		NO
		Observaciones	
Argentina	X	Existe nivel primario y secundario de adultos	
Bolivia	X	Programa Nacional de Postalfabetización (173 829 participantes)	
Chile	X	Nivelación de estudios de enseñanza básica y media, para lo cual Chile Califica dispone de dos programas específicos: uno es el programa de Educación Regular de Adultos, y otro es la modalidad flexible de nivelación de estudios	
Colombia	X	Existe oferta entre los ciclos segundo y cuarto (equivalentes a primaria, secundaria y media)	
Costa Rica	X	Se pueden continuar hasta el bachillerato incluido	
Cuba	X	Existe una red de educación de adultos en todos los niveles (primaria, secundaria, preuniversitario)	
Ecuador	X	Hay una serie de módulos que completan la educación básica y el bachillerato, este último con especialidades técnicas que sirvan para la inserción en el mercado laboral	
El Salvador	X	Programa Edúcame	
España	X	Existe una oferta variada en educación formal (primaria, secundaria, bachillerato, formación profesional) y no formal (formación ocupacional, formación técnica, TIC)	
Guatemala	X	Existe una primaria acelerada para adultos	
Honduras		Centros de Cultura Popular. Poca cobertura	X
México	X	Se conoce el número de personas que continúan sus estudios después de alfabetizadas	
Nicaragua	X	Varios niveles: «Yo, sí puedo seguir», EBA, CEDA, radiofónica y EBA-EIB	
Panamá	X	Existe un programa para la finalización de los estudios primarios	
Paraguay	X	El programa de alfabetización termina con los estudios equivalentes a secundaria básica. Hay posibilidad de continuar estudios de secundaria	
Portugal	X	Cursos de alfabetización residuales	
República Dominicana	X	Existen programas de educación básica y media para personas adultas, así como escuelas laborales	
Uruguay	X	Hay varios programas de educación formal y no formal, algunos de los cuales permiten acreditar primaria y ambos ciclos de educación media	

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL SÉPTIMA

La meta general séptima plantea ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de la vida. Si durante mucho tiempo se extendió la idea de que la educación corresponde al proceso formativo que tiene lugar en la infancia y la juventud, en esos lugares característicos conocidos genéricamente como escuelas, hoy ese planteamiento ha quedado desfasado. Nuestra experiencia cotidiana nos confirma que tenemos necesidad de seguir aprendiendo para poder responder a los nuevos desafíos que se nos presentan, tanto en el ámbito laboral como en el social o el estrictamente personal. Solamente a modo de ejemplo, la necesidad perentoria de aprender, dominar y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, cualquiera que sea la edad de la persona, no es sino una pequeña demostración del gran cambio que se ha producido en nuestra idea de la educación, que ya no se circunscribe a un tiempo y un espacio limitados. Pero es que, además, hoy tenemos la certeza de que es posible continuar aprendiendo en la edad adulta, idea que había sido puesta en entredicho en períodos históricos anteriores, en los que incluso se había llegado a pensar que la edad adulta no era apta para seguir educándose. En suma, el aprendizaje a lo largo de toda la vida ha dejado de ser la expresión de un deseo para convertirse en un nuevo paradigma.

La alfabetización, entendida como el dominio de la lectura y la escritura, y la capacidad de utilizarlas como instrumento de aprendizaje y acceso al saber, ha sido tradicionalmente considerada la verdadera clave de bóveda del conocimiento. Cualquier ciudadano debe dominar esos instrumentos culturales básicos si quiere participar en la vida ciudadana y no quedar excluido de los beneficios de la civilización. En consecuencia, la tarea prioritaria que se atribuyó a los sistemas educativos de la edad contemporánea, aunque obviamente no sea la única, consistió en alfabetizar a la población.

Los países iberoamericanos marcharon con retraso en la tarea alfabetizadora durante largos períodos históricos. Hasta fechas bastante recientes no ha sido posible erradicar el analfabetismo y aún en algunos países está lejos de haber desaparecido por completo. Todavía en el año 2007 el analfabetismo promedio se situaba en el 9 % en el conjunto de la región, una cifra más elevada de lo deseable. No obstante, hay que reconocer que se han registrado avances considerables e incluso se siguen produciendo por efecto de una suma de iniciativas nacionales e internacionales, entre las que vale la pena destacar el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (PIA). Desde este punto de vista, existen razones para el optimismo en lo que se refiere a la previsible cercanía de la superación definitiva del analfabetismo.

Pero cuando este problema se encuentra en vías de solución, la preocupación se desplaza al escalón siguiente. Lo que ahora nos preocupa es el limitado nivel de formación que posee

una buena parte de la población joven y adulta de Iberoamérica. La alfabetización ya no es el único objetivo a lograr, sino que se plantea cada vez con mayor urgencia el acceso universal a la educación básica, como primer paso para aventurarse en el aprendizaje a lo largo de la vida en niveles cada vez más avanzados. Y la población joven y adulta se ha situado en consecuencia en el foco de nuestra atención.

Las Metas 2021 han reconocido la importancia de esa tarea, dedicándole la meta general séptima. Su elemento central radica en la consideración del aprendizaje como una tarea que se desarrolla a lo largo de toda la vida.

Ese aprendizaje se concibe como una tarea en la que cabe distinguir, a efectos de análisis, dos niveles sucesivos. El primero consiste en asegurar el acceso a la educación básica, que comienza con la alfabetización y continúa con la educación básica de jóvenes y adultos. El segundo consiste en ofrecer oportunidades de formación continua o permanente a quienes ya cuentan con el equipamiento cultural que puede considerarse fundamental. A cada uno de ellos se dedica una meta específica.

La meta específica 18 plantea garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades, puesto que son las principales destinatarias de esta educación que bien pudiéramos denominar remedial, compensatoria o de segunda oportunidad. Para concretar la meta, se han identificado dos indicadores. El indicador 26 cuantifica el porcentaje de población alfabetizada, mientras que el 27 va más allá, centrándose en el porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúan estudiando.

El indicador 26 es ya un clásico en la estadística de la educación y, por lo tanto, ofrece la consistencia suficiente para sustentar un análisis riguroso. A la vista de los datos recopilados y del esfuerzo realizado a través del PIA y de diversas iniciativas nacionales, todo indica que el objetivo establecido de alcanzar el 95 % de alfabetización en 2015 es plausible. Son muchos los Estados que se han planteado lograr a corto plazo la alfabetización absoluta (recordemos que técnicamente se considera como tal la que excede el 95 %) y que están llevando a cabo planes ambiciosos en esa dirección. Aunque el objetivo regional es ambicioso, parece que Iberoamérica está en disposición de lograrlo por primera vez en su historia si no decae en el esfuerzo sostenido durante los últimos años.

El indicador 27 da un paso más allá, centrándose en la continuidad en los estudios tras la alfabetización, aspecto que se considera clave, pero que constituye una novedad reciente. La mejor demostración de su novedad se encuentra en la escasa información disponible acerca de la proporción de personas recién alfabetizadas que continúan sus estudios. Los países han proporcionado información de interés acerca de los planes y las estrategias que están

desarrollando con esa intención, pero han aportado muy pocos datos cuantitativos al respecto. En consecuencia, es difícil aventurar cuál puede ser el grado de cumplimiento de la meta en los términos establecidos por los niveles de logro acordados para 2015 y 2021. Todo hace pensar que se han comenzado a realizar esfuerzos en esa dirección y que algunos países están avanzando con rapidez, pero no existe certeza acerca del impacto de tales políticas.

Peor en este sentido es incluso la situación en relación con la meta específica 19, que plantea incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia. El indicador 28, que pretende cuantificar el porcentaje de esa población que los cursa, ha resultado imposible de estimar. Ni la consulta de las bases de datos internacionales ni los cuestionarios enviados a los países han permitido obtener una información suficiente para elaborar la ficha correspondiente. En consecuencia, nos encontramos ante uno de los tres indicadores que han quedado en blanco en este informe. En esta situación, no solo resulta imposible aventurar cuál puede ser el grado de consecución del objetivo propuesto, sino que habrá que comenzar por acordar algún sistema de recogida de datos consistente y riguroso. Dado que la Unión Europea o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuentan con modelos para recoger ese tipo de información, existen modelos aprovechables para elaborar un indicador iberoamericano.

En consecuencia, puede afirmarse que estamos ante una meta tan necesaria y ambiciosa como insuficientemente explorada. La información disponible es escasa y poco rigurosa en algunos ámbitos y los datos nacionales no resultan fácilmente comparables. Habrá que construir un modelo adecuado para estimar el cumplimiento de la meta. Se trata de una tarea compleja, pero que afecta a una dimensión capital de la educación de los próximos tiempos. Por ese motivo, valdrá la pena realizar un esfuerzo decidido para avanzar en su evaluación y seguimiento.

Capítulo **11**

Meta general 8: Fortalecer la profesión docente

META ESPECÍFICA 20. *Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.*

- *INDICADOR 29.* Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.

  → *Nivel de logro:* En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20 % y el 50 % de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50 % y el 100 % en 2021.

- *INDICADOR 30.* Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.

  → *Nivel de logro:* Conseguir que al menos entre el 40 % y el 80 % de cada uno de los colectivos de profesorado esté acreditado en 2015, y entre el 70 % y el 100 % en 2021.

META ESPECÍFICA 21. *Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.*

- *INDICADOR 31.* Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.

  → *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 20 % de las escuelas y de los profesores participa en programas de formación continua y de innovación educativa, y al menos el 35 % lo hace en 2021.

META OCTAVA	Fortalecer la profesión docente
Meta específica 20	Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria
Indicador 29	Porcentaje de titulaciones en formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad

Significado e importancia de la meta y el indicador

Las instituciones dedicadas a la formación inicial de los docentes de educación primaria y secundaria en los países iberoamericanos son diversas e incluyen las escuelas normales, los centros de capacitación y las universidades pedagógicas o nacionales. Asimismo, los requisitos escolares para iniciar esta formación son variables: en algunos países los docentes pueden comenzar su preparación habiendo terminado el ciclo básico secundario, mientras que en otros requieren haber completado la enseñanza media o el segundo ciclo de la educación secundaria. La duración de los programas también puede diferir entre los países, de una institución a otra y entre niveles educativos (educación primaria o secundaria). Se observa que en las últimas décadas las Administraciones educativas están elevando la formación docente, tendiendo hacia niveles más altos de escolarización y equiparándolos con estudios de licenciatura o posgrado, aunque con avances desiguales. De manera paralela, los ministerios de educación desarrollan dos estrategias principales, la acreditación de las instituciones formadoras de docentes y la certificación de quienes se integran al servicio educativo.

La tendencia que ubica la formación de los docentes en niveles superiores de educación, así como la certificación del profesorado y la acreditación de las instituciones que los forman, está mediada por dos aspectos importantes: el primero tiene que ver con los recursos humanos necesarios para atender la demanda del servicio educativo en los grados escolares obligatorios, lo que puede influir en la formación inicial de los docentes, que hasta ahora no siempre se ubicaba en los niveles educativos superiores. El segundo está referido a la exigencia de una formación de calidad, entendida como la preparación suficiente y adecuada de los profesores para el cumplimiento de los objetivos educativos establecidos en los currículos de educación primaria y secundaria, la cual se prevé que sea impartida en instituciones acreditadas por los Estados. Una vía alternativa, que no se toma en cuenta en este indicador, pero que conviene señalar, deriva del reconocimiento de la diversidad de la calidad de la formación inicial de los profesores y de sus distintas carreras de origen, ante la necesidad de estandarizar los perfiles docentes requeridos, situaciones que son resueltas a través de procesos de certificación que tienen que cumplir quienes se van integrando al servicio educativo.

El indicador que aquí se presenta da cuenta del porcentaje de titulación en formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad, lo que puede entenderse como la proporción de los docentes que completó un programa de formación inicial en una institución acreditada por el Estado. La importancia de esta información deriva de que constituye una aproximación a los esfuerzos realizados por los países para contar con un profesorado con las competencias necesarias para influir positivamente en el rendimiento de los estudiantes. Tomando en cuenta esta definición, el indicador pretende mostrar no solo el porcentaje de docentes titulados, sino de aquellos que provienen de instituciones que responden a una serie de estándares que aseguran su calidad, lo cual otorga particular importancia a la información.

La situación según los datos disponibles

De los veintiún países miembros de la OEI, diecisiete contestaron acerca del porcentaje de docentes que cuentan con una titulación en formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad: Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal y Uruguay.

Revisando la información integrada en la tabla 1 y de acuerdo con el nivel de logro esperado del indicador —el cual señala que para 2015 estén acreditados al menos entre el 20 % y el 50 % de los docentes con un título de formación inicial, y entre el 50 % y 100 % en 2021—, se encuentra que de los diecisiete países participantes en la encuesta, dieciséis han rebasado la meta prevista para 2015 tanto en primaria como en secundaria, con la única excepción de Panamá. Con respecto a la meta contemplada para 2021, son catorce los países que han alcanzado el nivel de logro indicado para la educación primaria (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay) y diez para la educación secundaria (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Honduras, Portugal y República Dominicana). Sin embargo, cuando se analiza la información que proporcionan los países acerca de sus porcentajes de avance, emergen aspectos importantes que deben ser discutidos, así como la necesidad de realizar algunas precisiones en los datos.

Por ejemplo, si bien para 2010 Panamá reporta que tanto en educación primaria como en secundaria no existía ningún docente titulado con acreditación oficial, esto se debe al incipiente desarrollo de los programas de acreditación de las universidades dedicadas a la formación de docentes.

A su vez, México reporta entre un 20 % y un 50 % de los docentes titulados tanto en educación primaria (CINE 1) como en secundaria (CINE 2) que han sido acreditados oficialmente. Estos datos corresponden al porcentaje de alumnos egresados de las escuelas normales pú-

blicas y particulares que obtuvieron un desempeño aceptable según los resultados del Examen Nacional de Ingreso al Servicio Docente en las aplicaciones entre 2006 y 2010[1], aunque el porcentaje de titulación de los egresados de los diferentes programas de educación alcanza más del 90 %[2]. Sin embargo, en México también existen instituciones acreditadas cuyos porcentajes de titulados faltaría por revisar.

En el caso de Honduras, que reporta entre un 20 % y un 50 % de docentes titulados en la educación primaria (CINE 1) que han sido acreditados oficialmente, se indica que los profesores de este nivel son egresados de educación media (decimosegundo grado), por lo que el porcentaje corresponde a quienes han obtenido una formación universitaria mediante un sistema semipresencial y han logrado obtener la licenciatura en Educación Básica o en Pedagogía en los programas ofrecidos por la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Nacional Autónoma. Mientras tanto, más del 70 % de los profesores de educación secundaria (CINE 2) cuentan con dicha certificación, ya que la formación en las especialidades correspondientes a las diferentes áreas curriculares de este nivel, al igual que en la educación media superior, se realiza en instituciones de estudios superiores desde 1959.

En Paraguay, en cambio, son entre un 20 % y un 50 % los docentes de educación secundaria (CINE 2) que están habilitados en la asignatura que imparten en el ciclo escolar 2010/2011. A diferencia de más del 70 % de los profesores de educación primaria (CINE 1) que sí están acreditados.

En Nicaragua se reporta que mientras en educación primaria ya se alcanzó la meta prevista para 2021, en educación secundaria entre un 20 % y un 50 % de los docentes cuentan con un título con acreditación oficial, según el diagnóstico realizado entre 2008 y 2009 por la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Formación y Capacitación de los Recursos Humanos para la Educación Básica y Media. En ese estudio se encontró que el porcentaje de profesores de educación secundaria no graduados se acercaba al 50 %. El porcentaje reportado corresponde a la posesión del título acreditado oficialmente por la universidad de donde egresó el docente, publicado en la Gaceta y registrado en la Oficina de Escalafón del Ministerio de Educación (MINED), y alcanza el 38.4 % en los centros públicos de educación secundaria.

Ecuador, Guatemala y Uruguay indican que entre un 50 % y un 70 % de sus docentes de secundaria (CINE 2) cuentan con un título con acreditación oficial de su calidad, entendiendo por esto que se trata de profesores egresados de instituciones de educación superior que cumplen con el perfil requerido para ejercer la docencia en este nivel educativo.

[1] *Transformación de las escuelas normales*, SEP, 2010. Disponible en: http://www.ses.sep.gob.mx/work/sites/ses/resources/PDFContent/2021/05_SES%20Normales.pdf.
[2] *Principales cifras 2008/2009*, SEP; *Anuario estadístico 2007/2008*, ANUIES.

Finalmente, catorce países indican que más del 70 % de sus docentes de educación secundaria cuentan con un título en formación inicial con acreditación oficial de su calidad, y diez afirman lo mismo de sus docentes de educación primaria. Sin embargo, revisando las concepciones que se tienen sobre el indicador en estos países se observa que por *acreditación oficial* se entiende en su mayoría el hecho de haber obtenido un título de licenciatura. No obstante, por ejemplo, en Colombia se incluye en este porcentaje a los que obtuvieron un título de bachiller, mientras que en España los docentes de educación primaria deben contar con título de grado, y los de educación secundaria con estudios de posgrado. En Chile existe una Comisión Nacional de Acreditación de las instituciones y programas de pregrado y posgrado a la que se someten de manera voluntaria las instituciones, que son evaluadas en el marco de su perfil de egreso. En Costa Rica basta con que la universidad esté dentro del Consejo Nacional de Enseñanza Superior para considerar que un título está acreditado. En Cuba señalan que todos los profesores de educación primaria y secundaria están certificados oficialmente por su formación pedagógica, pero, además de la certificación, alrededor del 71 % de los docentes de primaria y el 81 % en secundaria tienen estudios universitarios concluidos.

De acuerdo con lo anterior, el indicador requiere ser revisado para llegar a un concepto común acerca de la «acreditación» de los docentes que cuentan con título, un asunto que es primordial para la relevancia que podría adquirir la información que ofrezca.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Con vistas a futuros informes, este indicador necesita una mayor claridad para establecer qué se entiende por *titulación en formación inicial docente con acreditación oficial*. El título lleva a pensar que los docentes cumplen con dos condiciones diferentes:

1) que cuentan con un título obtenido en los niveles superiores de la educación;

2) que han cursado sus estudios en instituciones acreditadas.

Estas distinciones se observan en los comentarios relacionados con los porcentajes de cada uno de los países, en donde señalan la existencia o no de programas de acreditación de las universidades o instituciones de formación docente. De tratarse solo del aspecto de la titulación, muchos países habrían alcanzado la meta establecida, con un par de excepciones; sin embargo, al tener en cuenta ambas condiciones se reflejaría la tendencia hacia la acreditación de las habilidades o competencias para el desempeño de las funciones de los docentes, para cada nivel y en las asignaturas a su cargo.

Indicador 29. Tabla 1

Porcentaje de profesores de primaria y secundaria que han obtenido un título con acreditación oficial

País	Educación primaria (CINE 1)	Educación secundaria (CINE 2)
Argentina	Más del 70 %	Más del 70 %
Chile	Más del 70 %	Más del 70 %
Colombia	Más del 70 %	Más del 70 %
Costa Rica	Más del 70 %	Más del 70 %
Cuba	Más del 70 %	Más del 70 %
Ecuador	Más del 70 %	Entre el 50 % y el 70 %
El Salvador	Más del 70 %	Más del 70 %
España	Más del 70 %	Más del 70 %
Guatemala	Más del 70 %	Entre el 50 % y el 70 %
Honduras	Entre el 20 % y el 50 %	Más del 70 %
México	Entre el 20 % y el 50 %	Entre el 20 % y el 50 %
Nicaragua	Más del 70 %	Entre el 20 % y el 50 %
Panamá	Ninguno	Ninguno
Paraguay	Más del 70 %	Entre el 20 % y el 50 %
Portugal	Más del 70 %	Más del 70 %
República Dominicana	Más del 70 %	Más del 70 %
Uruguay	Más del 70 %	Entre el 50 % y el 70 %

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META OCTAVA	Fortalecer la profesión docente
Meta específica 20	Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria
Indicador 30	**Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Cuanto mejor preparación inicial se garantice a los docentes de un país, mayores serán sus capacidades y recursos pedagógicos para interaccionar con sus alumnos, crear ambientes adecuados en el aula y conducir procesos de aprendizaje exitosos. Además, una mejor preparación inicial del profesorado puede contribuir a reorientar los objetivos de la formación continua de los docentes en servicio, superando los cursos y procesos de naturaleza remedial, centrados en garantizar que los docentes conozcan y dominen los contenidos de las asignaturas que imparten. De este modo, una formación inicial de calidad permitirá, por ejemplo, que la formación en servicio se centre en aspectos como la difusión de innovaciones y experiencias exitosas de aprendizaje o el desarrollo de programas específicos de formación que atiendan a los alumnos en contextos de mayor vulnerabilidad.

¿Pueden los países iberoamericanos estar satisfechos con la formación inicial de sus docentes de educación primaria y secundaria, pilares básicos en la escolarización de su población? La evidencia que aportan los resultados de exámenes internacionales estandarizados como el SERCE o PISA, o los resultados de exámenes nacionales, como Excale en México o el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) y la Prova Brasil, indican que, en general, los países de la región requieren redoblar sus esfuerzos para garantizar una formación inicial especializada y de calidad para sus docentes de educación primaria y secundaria, como se contempla en la meta específica 20.

Esta meta se concreta en el indicador 30, que establece estándares mínimos de escolaridad y formación pedagógica para los docentes, diferenciados por nivel educativo. Así, para la educación primaria se propone que los docentes tengan un nivel superior al CINE 3 especializado en docencia. Esto significa cumplir dos criterios: uno, haber terminado el segundo ciclo de educación secundaria, denominada también educación media superior en algunos países como México; y dos, adquirir posteriormente una formación especializada en docencia, bien en programas de educación superior (CINE 5), bien en programas escolarizados orientados a la educación superior o al mercado de trabajo (CINE 4). Para atender el nivel de la educación

secundaria, la meta, un poco más estricta que para la primaria, plantea que los docentes tengan una formación universitaria y pedagógica. Esto significa que el ejercicio de la docencia en educación secundaria debe estar en manos de profesionales universitarios con formación pedagógica, mediante algún tipo de formación que incluya ambos componentes.

Un aspecto importante que debe considerarse al analizar la información obtenida mediante este indicador es el avance que han experimentado los países en la oferta del servicio educativo a toda su población en edad escolar, debido a que esta característica impacta de manera directa en los criterios de selección de docentes ante las demandas no satisfechas. También debe considerarse la existencia de programas educativos compensatorios en las regiones más vulnerables cuya operación puede recaer en docentes certificados que no cuenten con estudios universitarios, por lo que este indicador debe considerar también la información reportada en el indicador 29.

Adicionalmente, hay que matizar los alcances del indicador debido a que la información relativa a la escolarización, siendo un dato importante, es insuficiente para reflejar el grado de dominio que tienen los docentes de los contenidos de las asignaturas a su cargo, así como su capacidad para desarrollar procesos de aprendizaje efectivos, particularmente adecuados para alumnos en situación de vulnerabilidad.

De este modo, puede decirse que el indicador 30, cuantificado a través del porcentaje de profesorado de educación primaria con formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3 y del porcentaje de profesorado de educación secundaria con formación universitaria y pedagógica, permite señalar la proporción de docentes que alcanzan estándares de escolaridad y formación pedagógica en los países de Iberoamérica.

La situación según los datos disponibles

En la mayoría de los países de Iberoamérica, el nivel de logro alcanzado en la meta específica 20 muestra que el cumplimiento del nivel de llegada planteado para el mediano plazo permitirá empezar a encarar, más eficazmente, otros problemas educativos como la expansión de las oportunidades educativas, especialmente en la educación secundaria, a localidades que por su condición geográfica y económica requieren de una mayor atención de sus respectivos Gobiernos y sistemas educativos, los cuales, a su vez, podrán atender también el mejoramiento de la calidad educativa.

En la tabla 1, que se refiere al número de docentes de educación primaria con formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3, puede observarse que la mayoría de los países iberoamericanos (catorce de ellos) han logrado que el número de maestros acreditados se sitúe entre el 40 % y el 80 %.

La excepción son los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. El porcentaje de profesores acreditados en los dos primeros países se encuentra en un rango del 20 % al 50 %. Por su parte, Nicaragua y Guatemala cuentan con un reducido número de docentes capacitados: la primera tiene menos del 20 %, mientras que la segunda carece absolutamente de ellos.

En la tabla 2 se muestra el porcentaje de profesores de educación secundaria que tienen una formación universitaria y capacitación pedagógica en Iberoamérica. En dicha tabla puede apreciarse que 12 países de 18 reportan que más del 70 % de sus docentes de educación secundaria tienen formación universitaria y capacitación pedagógica. Por otro lado, los docentes de El Salvador y México se ubican en un rango del 50 % al 70 %. Por su parte, Ecuador y Nicaragua apenas han logrado que la proporción de sus docentes se ubique en un rango del 20 % al 50 %. En último lugar, se encuentran Argentina y Paraguay, con menos del 20 % de sus profesores con una licenciatura en educación. Es necesario señalar, no obstante, que en estos últimos países citados la titulación requerida para la docencia en la educación secundaria corresponde al nivel superior no universitario, como ha sido tradicional en la mayoría de los sistemas nacionales. Esa situación explica sus bajos porcentajes de licenciados, que no deben interpretarse como un bajo nivel de formación docente, sino como una consecuencia de la titulación exigida.

Deben resaltarse los logros de naciones como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Panamá, Portugal, República Dominicana y Uruguay. En estos países, más del 70 % de sus docentes de educación primaria y secundaria han recibido una formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3, y una formación universitaria y pedagógica, respectivamente. En otro ámbito, Guatemala muestra un marcado contraste entre sus docentes del nivel de primaria y los de secundaria: en primaria señala que no cuenta con docentes con una formación especializada superior a la clasificación CINE 3, mientras que más del 70 % de su profesorado en secundaria tiene una formación universitaria.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME.

Una de las categorías de la información recabada (entre el 20 % y el 50 %) no permite determinar con precisión el alcance o no del nivel de logro establecido en el mediano plazo (entre el 40 % y el 80 %). Esta imprecisión afecta a tres países: Ecuador, para el caso de educación primaria, y El Salvador y México, para secundaria.

Debe tenerse en cuenta que el presente indicador es tan solo un pequeño atisbo de la formación inicial de los docentes. Dicha información es un insumo necesario para la planeación académica de la formación continua, oferta que amplíe los servicios educativos a poblaciones con necesidades y características específicas, que aún no son contempladas en las políticas educativas de los países de Iberoamérica.

Indicador 30. Tabla 1

Porcentaje de maestros de primaria (CINE 1) que tienen una formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3

País	Porcentaje
Argentina	Más del 70 %
Brasil	Más del 70 %
Chile	Más del 70 %
Colombia	Más del 70 %
Costa Rica	Más del 70 %
Cuba	Más del 70 %
Ecuador	Entre el 50 % y el 70 %
El Salvador	Entre el 20 % y el 50 %
España	Más del 70 %
Guatemala	Ninguno
Honduras	Entre el 20 % y el 50 %
México	Más del 70 %
Nicaragua	Menos del 20 %
Panamá	Más del 70 %
Paraguay	Más del 70 %
Portugal	Más del 70 %
República Dominicana	Más del 70 %
Uruguay	Más del 70 %

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 30. Tabla 2

Porcentaje de profesorado de secundaria (CINE 2) que tiene una formación universitaria y capacitación pedagógica

País	Porcentaje
Argentina	Menos del 20 %
Brasil	Más del 70 %
Chile	Más del 70 %
Colombia	Más del 70 %
Costa Rica	Más del 70 %
Cuba	Más del 70 %
Ecuador	Entre el 20 % y el 50 %
El Salvador	Entre el 50 % y el 70 %
España	Más del 70 %
Guatemala	Más del 70 %
Honduras	Más del 70 %
México	Entre el 50 % y el 70 %
Nicaragua	Entre el 20 % y el 50 %
Panamá	Más del 70 %
Paraguay	Menos del 20 %
Portugal	Más del 70 %
República Dominicana	Más del 70 %
Uruguay	Más del 70 %

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

META OCTAVA	Fortalecer la profesión docente
Meta específica 21	Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente
Indicador 31	**Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Una premisa central de las reformas educativas que buscan una mayor calidad en la enseñanza es que esta solo es posible si mejora sustancialmente la calidad profesional de quienes enseñan, y de ahí que la mayoría de los sistemas educativos ofrezca a su profesorado programas de formación con el objetivo de mejorar la práctica docente y asegurar el éxito de los objetivos educativos. En qué medida participan los docentes en estos programas y cómo son estos de adecuados son preguntas básicas que los sistemas educativos tienen que responder periódicamente para diseñar los medios capaces de asegurar la participación creciente de los docentes en la formación continua, así como para adecuar el diseño de dichos programas y, de esa manera, reforzar su utilidad y pertinencia.

La importancia del presente indicador radica en ofrecer información básica sobre qué países cuentan con una oferta formativa para sus profesores en servicio y qué porcentaje de ellos se involucra en esta. Queda pendiente, para ulteriores informes, saber si estos programas cumplen con sus propósitos. La mayoría de los países iberoamericanos necesita hacer esfuerzos para conocer con precisión tanto la implicación de sus docentes en la formación continua y la innovación educativa como las ventajas y desventajas de aplicar uno u otro programa.

El presente indicador contribuye a indagar sobre la información más elemental, es decir, la mera existencia de programas de formación continua y de innovación educativa, y el grado de participación de los docentes en estos. No debe perderse de vista que es deseable trascender esta fase para lograr una evaluación sistémica de las necesidades de formación de los docentes, que establezca metas de desempeño acordes con etapas formativas específicas a lo largo de su carrera profesional. La definición de estas metas puede realizarse en términos de criterios de desempeño alineados con los objetivos educativos, o pueden formularse como estándares que describan, sobre la base de desempeños reales, la variedad de formas en que un buen docente puede cumplir bien sus tareas. Un sistema de evaluación acorde con esta perspectiva debe contar con mecanismos que permitan avalar tanto a quienes se inician en la docencia como a quienes ya se desempeñan en ella. La evaluación sistémica debe extenderse también a las instituciones responsables de organizar esos programas de formación y de innovación educativa.

La situación según los datos disponibles

En el cuadro siguiente se muestra que la mayoría de estos países implementan programas de formación continua e innovación educativa. Cabe señalar que debido a la diversidad en la oferta de estos programas, la información recabada por este indicador resulta limitada para valorar su impacto sobre la formación de los docentes. Falta por conocer aspectos centrales de los mismos, tales como los objetivos que persiguen, su duración, los estándares de desempeño que exige cada uno, así como su efectividad para mejorar la práctica educativa de los docentes que en ellos participan.

Únicamente ocho países (Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Portugal) ofrecen datos para calcular este indicador en lo que se refiere al porcentaje de docentes que participan en algún programa de formación continua e innovación. En contraste, todos los países omiten los datos relativos a la proporción de escuelas involucradas en este tipo de actividades.

Información disponible sobre programas de formación continua e innovación educativa orientada a escuelas y docentes en países miembros de la OEI relativa a su meta general octava (fortalecer la profesión docente)

	Información disponible sobre docentes	Observaciones
Países con programas de formación continua e innovación educativa	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay	Quince de los veintiún países ofrecen información descriptiva sobre sus programas, dos reportan que no disponen de datos, y cuatro no responden
Países con información para el indicador 31	Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua Panamá, Portugal y Uruguay	Existe información únicamente para nueve países de veintiuno. Los datos de Brasil y México se obtuvieron de los tabulados de TALIS (2010).

En algunos casos, la respuesta de los países agrega una información más detallada acerca de cómo funcionan dichos programas en sus sistemas educativos, lo que permite identificar algunos elementos cualitativos útiles para compararlos (ver el cuadro 1). Con el fin de realizar un primer ejercicio valorativo, a partir de estas descripciones se identificaron los países que presentan cinco características que comparten los modelos de formación continua e innovación educativa que operan en las naciones más desarrolladas:

1. Una *oferta diversa*, en la cual los docentes cuentan con un abanico de opciones educativas para satisfacer sus necesidades de capacitación, actualización y profesionalización, que incluyen desde cursos específicos, diplomados y especialidades hasta posgrados. Argentina, Chile, Cuba, Guatemala y México reportan este tipo de oferta formativa.

2. La *orientación* de los programas es amplia y busca un equilibrio entre los requerimientos institucionales y los personales a fin de lograr el desarrollo profesional de los docentes, así como el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo. En Costa Rica, Cuba, Ecuador y México los docentes eligen de un catálogo diverso de acuerdo a sus intereses personales; en Panamá, la oferta pondera las necesidades regionales; y en Argentina, Cuba, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana, los programas se encuentran alineados con demandas institucionales. En Nicaragua, como mecanismo de apoyo pedagógico y fortalecimiento de la profesión docente, se han conformado los Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (TEPCE), que se realizan mensualmente en el ámbito del núcleo educativo, tienen carácter institucional y permiten la intercapacitación de docentes de todos los niveles, según sus propias necesidades, intereses y problemas.

3. La *profesionalización* de los docentes se apoya en la existencia de instituciones formadoras que cumplan con certificación oficial a fin de promover que su desempeño docente alcance los estándares establecidos por los sistemas educativos. Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, México, Paraguay, Portugal y la República Dominicana reportan programas de formación continua e innovación educativa que imparten instituciones de educación superior.

4. Una oferta formativa que *combina mecanismos e incentivos* para satisfacer tanto motivaciones personales y laborales como sociales con el propósito de responder a las diferentes aspiraciones en las trayectorias profesionales de los docentes. La planta docente de Ecuador, El Salvador, México y la República Dominicana elige del catálogo de programas disponibles en los que participa; pero en España, Chile, Costa Rica, México y la República Dominicana es un requisito completar los programas para obtener reconocimiento social e incentivos monetarios.

5. La *evaluación* de los docentes es formativa y está orientada a promover avances en su desarrollo profesional y en su desempeño docente. Estos elementos pueden determinar también las mejoras en su salario y el reconocimiento académico y social. En el caso de Costa Rica, Colombia, Cuba y México, esta evaluación sirve como un mecanismo para lograr promoción, calificación o certificación en su carrera docente.

Especificaciones técnicas

Los datos que se han utilizado proceden de la información enviada por los propios países como respuesta al cuestionario elaborado por el IESME. La falta de respuesta a algunas de las preguntas no necesariamente significa la ausencia de acciones o medidas acerca de los programas de formación continua a docentes. Esta puede deberse a dificultades logísticas o tal vez técnicas en la recolección o el procesamiento de la información.

El indicador 31 se expresa mediante dos indicadores, uno que se refiere a la participación de las escuelas y otro a los docentes. Los países analizados no reportan dato alguno sobre el primero, razón por la cual nos concen-

tramos en la información sobre docentes. La información disponible se circunscribe a la existencia de programas formativos y al porcentaje de docentes que participa en ellos. En algunos casos, el dato se presenta en términos absolutos, lo que dificulta su interpretación (es lo que sucede con El Salvador).

En general, la utilidad de este indicador para evaluar la eficiencia y eficacia de estos programas es limitada, ya que se desconocen con mayor abundancia y precisión sus objetivos específicos y cómo se relacionan con la trayectoria profesional y laboral de los docentes, en qué consiste esa oferta formativa, cuál es su orientación, o cuál su impacto en la práctica docente y en los resultados educativos. Tampoco se ofrece información acerca de la calidad de las instituciones formadoras, ni de las formas en que se evalúa a los docentes para determinar si alcanzan los estándares de desempeño que establece cada programa, ni su relación con los objetivos de cada sistema educativo o si forman parte de los requisitos para determinar su avance profesional y laboral.

Aunque este indicador es de naturaleza elemental, ya que registra la mera existencia y participación en estos programas, sorprende que no todos los países ofrezcan esta información básica, y, en el caso de aquellos que la ofrecen, que las metas propuestas sean poco ambiciosas.

Indicador 31. Tabla 1

Porcentaje de docentes que participan en programas de formación continua e innovación educativa

País	Educación primaria (CINE 1)
Argentina	Más del 70 %
Brasil	Más del 80 %
Chile	—
Colombia	—
Costa Rica	—
Cuba	—
Ecuador	Más del 40 %
El Salvador	—
España	—
Guatemala	—
Honduras	Entre el 20 % y el 50 %
México	Más del 90 %
Nicaragua	Entre el 20 % y el 50 %
Panamá	Más del 80 %
Paraguay	—
Portugal	Más del 70 %
República Dominicana	Entre el 20 % y el 50 %
Uruguay	Más del 80 %

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 31. Cuadro 1

Cuadro comparativo de países latinoamericanos que siguen mejores prácticas en modelos de formación docente

Caracterización de los programas	Países que ofrecen información sobre mejores prácticas	Observaciones y comentarios
Tipo de oferta formativa diversa (cursos, talleres, diplomados, especialidades y posgrados)	Argentina, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay	No se especifica ni la duración ni los objetivos de dichos programas. Tampoco se informa en qué medida estos ayudan a mejorar su práctica educativa.
Orientación de la formación en servicio de amplio espectro (necesidades personales, de la región o institucionales)	Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México y Nicaragua (personales); Panamá (regionales); y Argentina, Cuba, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana (institucionales)	La oferta formativa puede ser mixta, es decir, existe un catálogo del que pueden elegir los docentes de acuerdo a sus propias necesidades y que también prepara a docentes en temáticas prioritarias para los planes y programas institucionales vigentes.
Instituciones formadoras más profesionales (instituciones de educación superior)	España, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Paraguay y la República Dominicana	Las instituciones de educación superior suponen procesos de calificación y certificación que promueven la profesionalización de los docentes.
Trayectoria profesional que encuentra una oferta diversa para satisfacer motivaciones personales, laborales y sociales	Ecuador, El Salvador, la República Dominicana y México (voluntario); Chile, Costa Rica y México (requisito para obtener reconocimiento social e incentivos monetarios)	Las trayectorias pueden obedecer a motivaciones de crecimiento profesional, mejora económica y reconocimiento social.
Evaluación docente formativa (orientada a promover avances en su desarrollo profesional y en su desempeño docente)	Costa Rica, Colombia, Cuba y México (calificación, certificación y promoción)	La evaluación docente puede estar ligada a procesos de promoción salarial y acreditación.

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).

Indicador 31. Cuadro 2

Participación docente en programas de formación continua e innovación educativa en Iberoamérica (OEI, 2011)

País	Datos oficiales	Fuente	Oferta formativa	Orientación de la formación en servicio	Instituciones formadoras	Trayectoria profesional	Evaluación docente	Indicador 31a	Meta 8 (20 % en 2015 y 30 % en 2021)
Argentina	Sí	Censo nacional de docentes	Formación continua	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	70 %	OK
Bolivia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Brasil	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	83 %*	OK
Chile	Sí	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas	Alternativas de perfeccionamiento	Apoyo a los profesores de aula en el conocimiento y logro de los objetivos educativos de calidad y equidad a que aspira la reforma educativa	n. d.	Medio para obtener reconocimiento y estímulos	Evaluación docente con reconocimiento y estimulo para quienes logran un desempeño destacado	n. d.	n. d.
Colombia	Sí	Sistema Nacional de Educación Básica y Media	Formación continua: cursos virtuales de mejoramiento institucional	Orientación y apoyo a docentes para que tengan las herramientas necesarias de cara a cumplir con los objetivos educativos independientemente de donde trabajen para brindar una educación de calidad	Ministerio Nacional de Educación	n. d.	Evaluación institucional a través de autoevaluación y seguimiento	n. d.	n. d.
Costa Rica	Sí	Instituto Nacional de Desarrollo Profesional	Capacitación	Cursos presenciales, virtuales y mixtos ofertados con el objetivo de apoyar a los docentes	Instituto Nacional de Desarrollo Profesional	Requisito para obtener incentivos económicos	Certificación para efectos de carrera profesional	n. d.	n. d.
Cuba	Sí	Ministerio de Educación	Cursos. Especialidades y posgrados	Oferta para la profesionalización docente hasta el nivel de posgrado en todos los municipios del país	Red de Universidades Formadoras de Ciencias Pedagógicas	n. d.	Calificación y certificación de todos los docentes por nivel educativo	n. d.	n. d.
Ecuador	Sí	Ministerio de Educación	Cursos específicos publicados en la web	Necesidades particulares de los docentes	n. d.	Voluntario		47.5 %	OK
El Salvador	Sí	Agencia de Gestión Pedagógica	n. d.	Alineados al Plan Social Educativo	n. d.	Voluntario	n. d.	n. d.	n. d.
España	Sí	Instituto de Formación del Profesorado y redes de formación en las comunidades autónomas	Cursos de entre 20 y 100 h y materiales	Oferta para la escuela pública		Requisito para obtener complemento salarial			

Guatemala	Sí	Universidad San Carlo	Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente	n. d.	Universidad San Carlo	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Honduras	No	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	20-50 %	OK
México	Sí	Secretaría de Educación Pública (SEP) e Instituciones de Educación Superior	Cursos de actualización y profesionalización	Se enfocan a exámenes para la actualización de los docentes y existe un catálogo nacional en concordancia con el enfoque de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES)	Sistema Nacional de Formación Contínua y Superación Profesional	Voluntario	Requisito para obtener calificaciones e incentivos económicos	91.5 %*	OK
Nicaragua	No	n. a.	Talleres de evaluación y capacitación	Responde a necesidades personales de los profesores	Vía oficial y organismos no gubernamentales	n. d.	n. d.	20-50 %	n. d.
Panamá	Sí	n. d.	Capacitación por medio de cursos y seminarios	Responde al Proyecto de Transformación Curricular y a las necesidades detectadas por las regiones	n. d.	n. d.	n. d.	80 %	n. d.
Paraguay	Sí	Institutos de Formación Docente	Capacitación, actualización en seis meses y especialización en dos años	Requerimientos identificados por los Institutos de Formación Docente	Institutos de Formación Docente	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Perú	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Portugal	Sí	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
República Dominicana	Sí	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio	Talleres, especialidades, diplomados y posgrados	Temas definidos por el Ministerio de Educación y propuestas de organizaciones no gubernamentales (ONG) y universidades	Universidades o Instituto Superior de Formación Docente becados por el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio	Voluntario	n. d.	20-50 %	n. d.
Uruguay	Sí	Censo Nacional Docente 2007	Formación continua	Requerimientos identificados por los Institutos de Formación Docente	Institutos de Formación Docente	Voluntario	Certificación para efectos de carrera profesional	84.9 % (sin evaluación) 54.9 % (con evaluación)	n. d.
Venezuela	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

Fuente: Cuestionario del IESME (OEI).
n. d: No disponible; n. a.: No aplicable.
* TALIS (2010).

SÍNTESIS DE LA META GENERAL OCTAVA

La meta general octava identifica el fortalecimiento de la profesión docente como una pieza importante para la mejora de la calidad de la educación en los países iberoamericanos. Se desglosa en dos metas específicas: la meta 20, que plantea mejorar la formación inicial del profesorado de educación primaria y secundaria; y la meta 21, que plantea favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.

Los indicadores ligados a ambas metas específicas se refieren a características básicas de los docentes que pueden constituir un punto de partida para la estandarización de nociones, conceptos e información sobre la formación inicial y en servicio de estos importantes actores educativos. En la primera meta se proponen dos indicadores. El primero (número 29) se expresa a través de un solo estadístico, consistente en el porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad; y el segundo (número 30), a través de dos estadísticos, uno para el nivel de educación primaria y otro para la educación secundaria: porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica. La segunda meta especifica se aborda con dos variables estadísticas reunidas en el indicador 31: porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.

La meta octava encuentra su fundamentación en diversas investigaciones internacionales que señalan la importante influencia de los docentes para la calidad de los sistemas educativos (Barber y Mourshed, 2008; OCDE, 2009; Hunt, 2009). Estas investigaciones sostienen que la calidad de un docente puede marcar la diferencia en el aprendizaje de los estudiantes, al atenuar o potenciar el papel del contexto en donde se encuentren, contrarrestando incluso las desventajas asociadas a sus antecedentes socioeconómicos. Si bien los resultados de los estudios no han sido concluyentes respecto a cuáles son concretamente los factores relacionados con la efectividad del profesorado, algunos hallazgos importantes apuntan que la formación continua y la titulación, además de producir cambios en el comportamiento de los docentes, afectan de manera positiva al logro académico de los estudiantes. Asimismo, como se comprueba, aunque solo en algunos países, las cualificaciones más altas (esto es, la existencia de docentes graduados de instituciones terciarias versus docentes con menos años de estudio) pueden llegar a tener efectos positivos en el desarrollo de su profesión (Hunt, 2009).

Estos tres factores, la formación inicial y en servicio y la formación altamente cualificada, forman parte de algunas de las condiciones mínimas que pueden ser revisadas a través de los indicadores relativos al fortalecimiento de la profesión docente. Las investigaciones incluyen otras condiciones adicionales, como las condiciones laborales, las prácticas en el aula, el li-

derazgo escolar y el trabajo colaborativo, que deberán ser abordadas en posteriores entregas de estos informes de progreso.

Los indicadores de la meta octava pretenden rescatar aspectos tales como la acreditación oficial de la calidad de las instituciones de formación docente, la especialización profesional para la enseñanza y la implicación del profesorado en procesos continuos de formación e innovación. Aspectos que, como podrá apreciarse en los textos de los indicadores, requieren precisiones conceptuales y técnicas. Algunas de las dificultades de las mediciones se encuentran tanto en la diversidad de las estructuras de los sistemas de formación inicial y continua existentes en los países iberoamericanos, como en la falta de un marco conceptual común. Sin tomar en cuenta dichas precisiones, en los tres indicadores de la meta octava los niveles de logro establecidos para 2015 han sido alcanzados por la mitad o más de los países iberoamericanos, y algunos países incluso han cumplido también el nivel de logro previsto para 2021.

Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de que los países de Iberoamérica avancen en la precisión y consistencia de la información sobre los docentes que les permita conocer fácilmente la validez tanto de los indicadores individuales como de la comparación entre países. Además, el hecho de que la mayoría de los países haya satisfecho el logro propuesto a corto o mediano plazo llama a la realización de un ejercicio de definición de metas de mayor envergadura.

Sin embargo, incluso una vez que se realicen los ajustes técnicos necesarios, todavía tendría que tomarse en cuenta que, si bien puede realizarse una aproximación al fortalecimiento de la profesión docente a través de características concretas como la acreditación, los años de estudio o la formación continua, faltarían otros indicadores que den cuenta de otros elementos también importantes. Entre ellos podrían mencionarse algunos aspectos clave de los procesos que requieren fortalecerse entre los docentes, como son el manejo de los contenidos, las habilidades, el compromiso y las expectativas docentes, así como otras cuestiones relativas a la gestión pedagógica, como la flexibilidad y pertinencia de los programas de formación inicial o en servicio y las innovaciones llevadas a cabo. También haría falta interesarse por el impacto que todos estos factores puedan tener en el desarrollo académico de los estudiantes.

Capítulo **12**

Meta general 9: Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica

META ESPECÍFICA 22. *Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.*

- *INDICADOR 32.* Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.

  → *Nivel de logro:* En 2015, las becas de movilidad de estudiantes e investigadores de toda la región llegan a 8000, y a 20 000 en 2021.

META ESPECÍFICA 23. *Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.*

- *INDICADOR 33.* Porcentaje de investigadores en jornada completa.

  → *Nivel de logro:* En 2015, el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúa entre el 0.5 % y el 3.5 % de la población económicamente activa, y en 2021 alcanza entre el 0.7 % y el 3.8 %.

- *INDICADOR 34.* Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al producto interno bruto (PIB).

  → Nivel de logro: En 2015, el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúa entre el 0.3 % y el 1.4 % del PIB (media de la región en el 0.93 %). y en 2021 alcanza entre el 0.4 % y el 1.6 % (media de la región en el 1.05 %).

META NOVENA	Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica
Meta específica 23	Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región
Indicador 33	Porcentaje de investigadores en jornada completa

Significado e importancia de la meta y el indicador

El progreso de las naciones depende ahora más que nunca de su capacidad investigadora y del desarrollo del conocimiento alcanzado y compartido. El estado de los países de la región iberoamericana es, en este sentido, muy débil, realidad que los pone en situación de desventaja respecto del progreso acelerado que experimenta el mundo desarrollado. Las diferencias en las posibilidades de desarrollo de las naciones no se fundamentan tanto en los ingresos actuales o el PIB como en los conocimientos adquiridos y la posibilidad de incorporar y adaptar los avances tecnológicos.

Se requiere investigación y desarrollo del conocimiento en beneficio de todos, también por parte de las entidades públicas y no solo de las privadas, las cuales marchan en la vanguardia en la investigación y el desarrollo mundiales y cuentan con gran parte de la financiación, los conocimientos y el personal para emprender la innovación (PNUD, 2001). Pero la inversión que realizan actualmente los países de la región en investigación y desarrollo experimental (I+D) es muy inferior a la de los países miembros de la OCDE.

Las instituciones de educación superior se benefician ampliamente de la conexión con otras entidades similares. De ahí deriva la importancia de que la región iberoamericana plantee como una de sus metas de desarrollo educativo la ampliación del espacio del conocimiento y el fortalecimiento de la investigación científica (meta general novena), promoviendo la generación de redes y la movilidad de estudiantes e investigadores, y fomentando la investigación científica y la innovación (meta específica 23).

El número de investigadores en cada sistema de ciencia y tecnología es un indicador relevante para dar cuenta del estado y las capacidades del espacio iberoamericano del conocimiento; pero la precisión en la obtención de los datos es compleja. Es de suma necesidad conocer y medir la cantidad y calidad de los recursos humanos que se encuentran insertos en las actividades de ciencia y tecnología en cada país. Por eso se ha planteado este indicador 33 en el seno de la meta general novena.

La situación según los datos disponibles

En lo que respecta al número de investigadores en equivalencia a jornada completa (EJC) por cada mil integrantes de la población económicamente activa (PEA), España y Portugal son los países que llevan la delantera, a una notable distancia de países como Argentina, Brasil o Uruguay. Esta diferencia y estos mismos grupos de países coinciden con lo que puede observarse en el comportamiento del gasto en I+D en relación con el PIB, que se comentará en el siguiente indicador.

El indicador presentado puede expresarse de dos maneras. Por un lado, se puede contabilizar a los investigadores en términos de personas físicas (gráfico 2), medida que resulta más adecuada para recoger información acerca de variables tales como su nacionalidad, la edad o el sexo. Por otro lado, se puede contabilizar a los investigadores en su EJC (gráfico 1), lo que permite construir una medida real del volumen de la I+D. Se considera la EJC como una medida que representa la dedicación de una persona en un año, dando por hecho que la I+D puede ser la función principal o secundaria de los investigadores.

De todos los países de Iberoamérica para los que la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) aporta datos, solo los cinco países mencionados más arriba (España, Portugal, Argentina, Brasil y Uruguay) superan la cifra de un investigador en EJC por cada mil integrantes de la PEA. Si se observan estos mismos datos expresados en términos de personas físicas, al grupo de los cinco países mencionados que superan la cifra de un investigador se debe sumar a Chile, Cuba y Costa Rica, países que en el año 2009 logran superar este umbral.

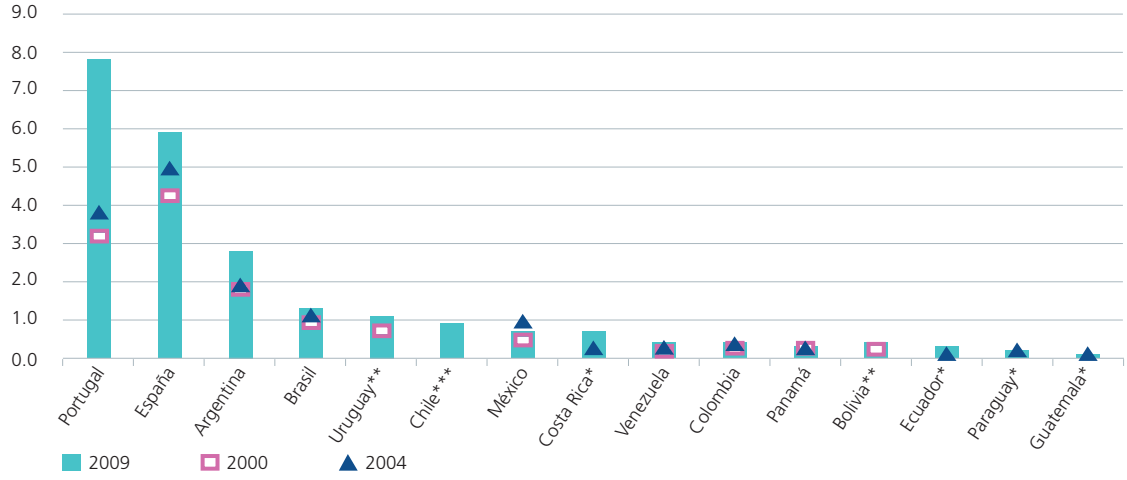
Resulta interesante también analizar los ámbitos en los que dichos investigadores realizan sus actividades. Así, en el gráfico 3 se puede observar la distribución de los investigadores (EJC) por sector de empleo en el año 2009. Como se puede ver, es en el espacio de la educación superior donde suelen desarrollar los investigadores iberoamericanos la mayoría de sus actividades, y en segundo lugar aparece el sector estatal. Casos especiales son Brasil, México, Chile, España y Portugal, en los que figura en segundo lugar el sector empresarial.

Especificaciones técnicas

Los datos utilizados para completar este indicador proceden de la RICYT y están disponibles en su página web (www.ricyt.org). Los propios integrantes de la RICYT han elaborado el análisis del indicador.

Indicador 33. Gráfico 1

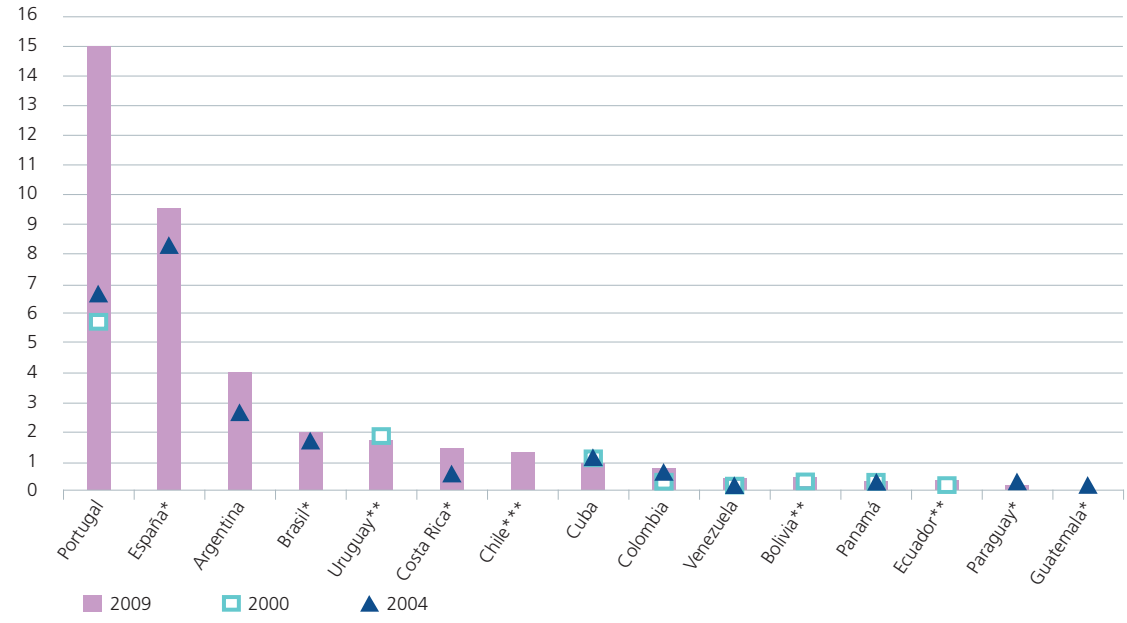
Investigadores (en equivalencia a jornada completa) por cada mil integrantes de la población económicamente activa



Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Sin datos para el año 2000.
** Sin datos para el año 2004.
*** Sin datos para los años 2000 y 2004.

Indicador 33. Gráfico 2

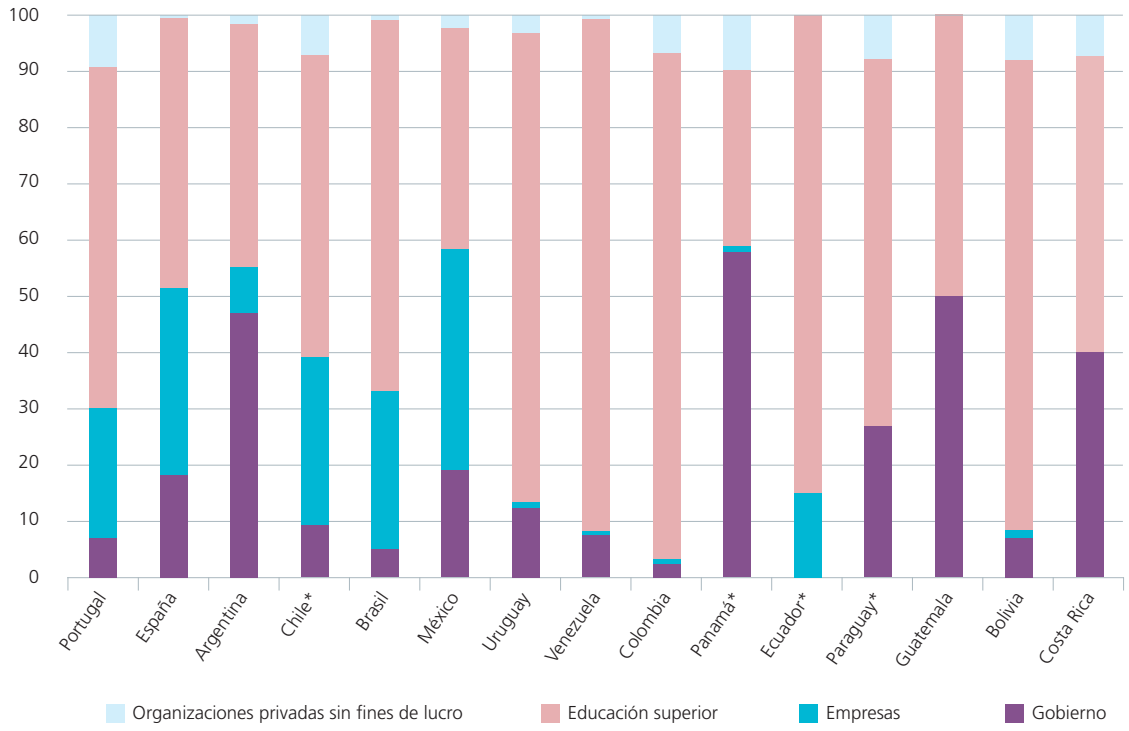
Investigadores (en personas físicas) por cada mil integrantes de la población económicamente activa



Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Sin datos para el año 2000.
** Sin datos para el año 2004.
*** Sin datos para los años 2000 y 2004.

Indicador 33. Gráfico 3

Distribución de los investigadores (en equivalencia a jornada completa) por sector de empleo (2009)



Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Datos de 2008.

META NOVENA	Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica
Meta específica 23	Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región
Indicador 34	**Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al producto interno bruto (PIB)**

Significado e importancia de la meta y el indicador

Promover y apoyar las redes de investigación científica y de formación y proveer los recursos necesarios para desarrollar sus actividades resulta imprescindible para impulsar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC).

El estado general de los países de Iberoamérica en relación con los programas de investigación y desarrollo (I+D) es muy débil y esa situación los pone en desventaja y en riesgo de exclusión respecto del acelerado progreso del mundo desarrollado. La falta de financiamiento público, junto a la privatización del conocimiento y el avance tecnológico, han ayudado a que el desarrollo se concentre en pocas manos.

Iberoamérica debería aumentar el presupuesto destinado a investigación y desarrollo a un ritmo del 0.21 % del PIB de forma gradual entre 2011 y 2021 para acudir adecuadamente preparada a los retos de la sociedad del conocimiento. Esto implicaría, en el año 2021, destinar casi 13 000 millones de dólares adicionales a ciencia y tecnología para alcanzar un total de 54 600 millones de dólares (casi 44 000 millones de euros). Este significativo aumento de recursos debe ir acompañado necesariamente tanto de la formación de una mayor cantidad de científicos dedicados a la investigación pura y aplicada como también del desarrollo de mayores capacidades de retención, en el interior de la región, de los investigadores más especializados.

En la práctica, tal planteamiento significa destinar también una mayor cantidad de recursos a remuneraciones e incentivos a los científicos para desarrollar programas de investigación e intercambio a largo plazo. Tal incremento debe complementarse necesariamente con proyectos claros y bien diseñados para la expansión científica y tecnológica de cada país hacia el interior del espacio iberoamericano. De lo contrario, aunque se tuviesen más investigadores, podría no darse una relación lineal entre recursos e investigación y generación de conocimiento puntero.

Por esos motivos, la meta general novena ha incorporado la meta específica 23, que plantea el refuerzo de la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región. Uno de los

indicadores clave para valorar dicho refuerzo es el que lleva el número 34, que pretende cuantificar el porcentaje de inversión en I+D con respecto al PIB.

La situación según los datos disponibles

Una parte fundamental de los recursos destinados a la I+D se concentra en los países con las economías más importantes de la región. Así, en 2021, del total de recursos destinados a I+D, Brasil y México dispondrían de 20 100 millones de dólares, mientras que en la Península Ibérica se concentrarían unos 25 400 millones; para el resto de la región, la cifra se reduciría a unos 9 000 millones.

En cuanto al indicador de inversión en I+D en relación con el PIB, según datos de 2009, en algunos países nórdicos (Dinamarca y Finlandia) y en Japón, que se sitúan a la cabeza en este aspecto, supera el 3 %, y en países como Alemania y Estados Unidos alcanza el 2.78 %. Mientras, los datos más destacables en la región iberoamericana son los de Portugal, donde la inversión se sitúa en el 1.66 % del PIB, y España, que registra el 1.38 %. Del resto de los países de la región, tal como se refleja en el gráfico 1, solo Brasil logra superar el umbral del 1 % del PIB, mientras que Argentina, con una inversión que alcanza el 0.60 % en el año 2009, es el país del resto del grupo que se encuentra más cercano a esta cifra. Siguen Cuba y Costa Rica, que han logrado superar en este mismo año el 0.50 % del PIB.

Otra forma de enfocar el indicador de inversión en I+D es atendiendo a sus fuentes de financiamiento y los sectores que la ejecutan. En el gráfico 2 (inversión en I+D según la fuente de financiamiento) se puede observar que el sector estatal es el que financia en mayor medida las actividades de investigación y desarrollo experimental. Solo en los casos de España, Portugal, Brasil, Uruguay y Chile, por ejemplo, puede observarse una tendencia distinta, ya que se da un mayor protagonismo al sector empresarial en detrimento del estatal.

Si se analiza la inversión desde el punto de vista de los ámbitos en los que se ejecuta la I+D, se puede apreciar en la región la preeminencia del campo de la educación superior sobre el resto de los sectores. En el gráfico 3, al igual que en el gráfico anterior y a diferencia de la tendencia que marcan el resto de los países de la región, se puede ver que son España, Portugal, Brasil, Uruguay, Chile y México los países en los que el sector empresarial ejecuta buena parte de la I+D, casi en igual proporción que el espacio de la educación superior.

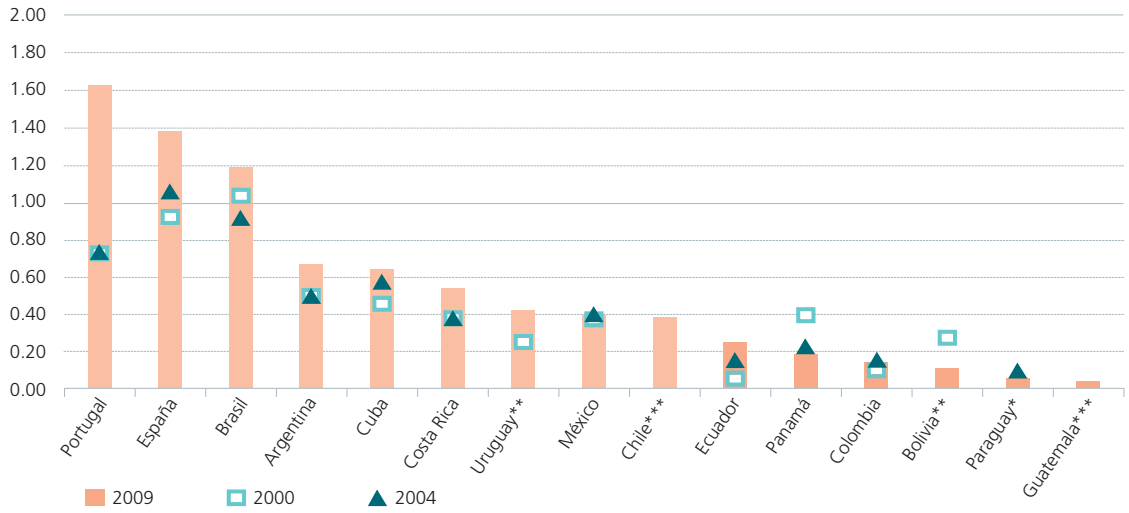
Especificaciones técnicas

Los datos utilizados para completar este indicador proceden de la RICYT y están disponibles en su página web (www.ricyt.org). Los propios integrantes de la RICYT han elaborado el análisis del indicador.

Indicador 34. Gráfico 1

Inversión en I+D en relación con el producto interno bruto (PIB)

EN PORCENTAJE

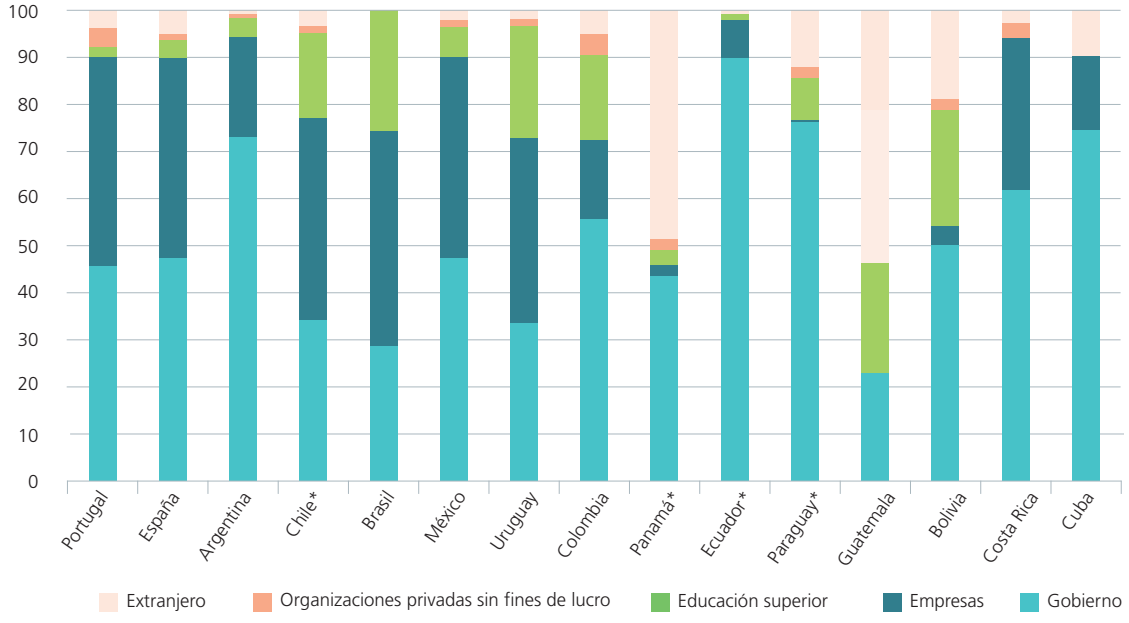


Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Sin datos para el año 2000.
** Sin datos para el año 2004.
*** Sin datos para los años 2000 y 2004.

Indicador 34. Gráfico 2

Distribución de la inversión en I+D por sector de financiamiento (2009)

EN PORCENTAJE

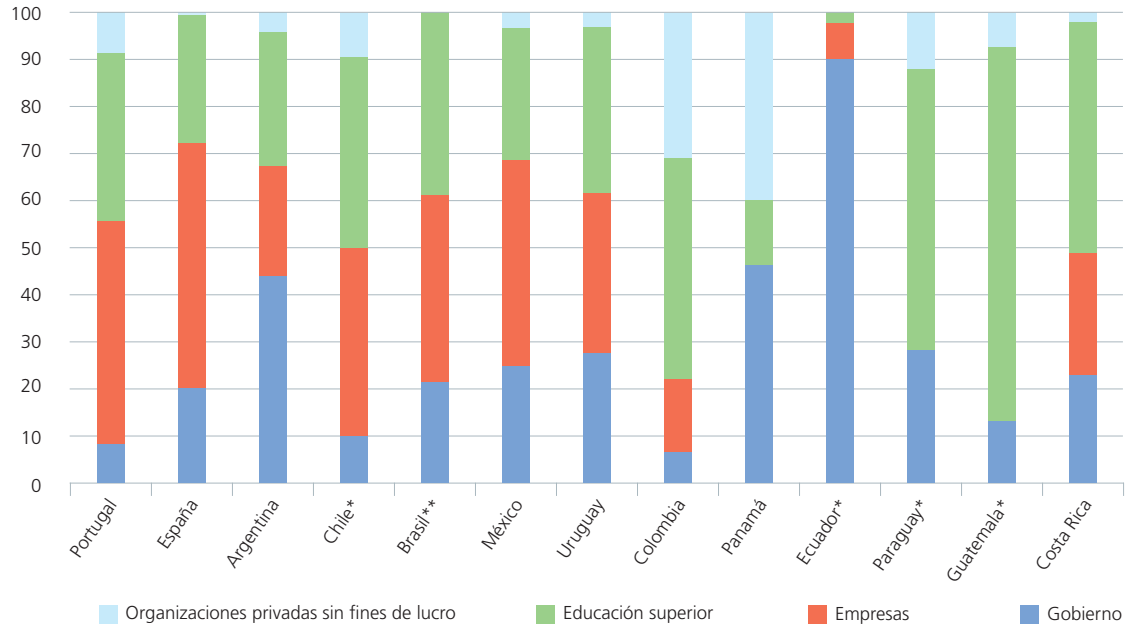


Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Datos de 2008.

Indicador 34. Gráfico 3

Inversión en I+D por sector de ejecución (2009)

EN PORCENTAJE



Fuente: RICYT (www.ricyt.org).
* Sin datos para el año 2008.
** Sin datos para el año 2004.

SÍNTESIS DE LA META GENERAL NOVENA

La meta general novena plantea la ampliación del denominado Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) y el fortalecimiento de la investigación científica. A diferencia de la mayoría de las metas generales anteriores, orientadas principalmente hacia la extensión y la mejora de la calidad de la educación en las etapas de la educación infantil, primaria y secundaria, esta adopta una perspectiva ligeramente diferente, centrándose en la educación superior, la investigación científica y la innovación.

La meta hace referencia al EIC, que se ha ido configurando como un destacado proyecto regional desde que en la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca en 2005, se adoptara la decisión de dar los pasos necesarios para avanzar en su creación. Desde ese momento inicial, se articuló en torno a la educación superior, la investigación, el desarrollo y la innovación, con el fin de contribuir al crecimiento de la región, al bienestar de sus ciudadanos, al incremento de su productividad y a la mejora de la calidad y accesibilidad de los bienes y servicios disponibles. Se venía así a culminar un proceso de cooperación en los citados ámbitos que había impulsado diversas iniciativas en los años anteriores.

El EIC cuenta con dos componentes principales: por una parte, la educación superior, concebida como un ámbito centrado en la formación, la transmisión del conocimiento y la contribución a la generación de una ciudadanía responsable; y, por otra, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i), ámbitos que tienen sus lógicas y características propias. Las iniciativas que se han ido adoptando han tendido a combinar ambas dimensiones, reforzando sus conexiones mutuas y fomentando su interacción.

La educación superior ha experimentado un crecimiento espectacular en Iberoamérica durante las últimas décadas, si bien su expansión ha llevado aparejados algunos cambios muy significativos, tales como su diversificación institucional o el acusado incremento de la educación privada. Como resultado de esos procesos y de los problemas que han acarreado, han comenzado a adoptarse nuevas políticas en el campo de la educación superior, tales como la acreditación de los títulos y las instituciones, la revisión de los estudios ofrecidos, la internacionalización de las universidades o el diseño de políticas orientadas a lograr una mayor equidad en este nivel educativo.

Por otra parte, el interés concedido por los responsables políticos y los gestores de la economía al papel del conocimiento, tanto en lo que hace a su producción como a su gestión y su difusión, ha impulsado la adopción de políticas públicas de investigación, promovidas por los Gobiernos y las Administraciones públicas, aunque buscando la sinergia con los agentes privados. Como consecuencia de esta evolución, la definición de los temas y las líneas de investigación ha dejado de estar solamente en manos de los investigadores y los académicos

para pasar a considerarse un elemento fundamental de los planes nacionales de I+D. De la importancia que se ha concedido a dichas políticas en la última década da cuenta la creación de ministerios u otras unidades políticas de alto nivel con responsabilidades en los ámbitos de la ciencia y la tecnología en un número creciente de países iberoamericanos.

Dando un paso más allá, hay que señalar que la atención a la investigación propiamente dicha ha ido haciendo sitio a un énfasis creciente en las actividades de desarrollo y, posteriormente, las de innovación. Es así como han surgido y se han extendido las referencias a la I+D, primero, y a la I+D+i, después. Aunque no se deba caer en el error de considerar que cualquier innovación es positiva por el simple hecho de serlo, no cabe duda de que ha llegado a situarse en un lugar destacado de la agenda pública. El desafío consiste, en una región tan desigual como Iberoamérica, en combinar la innovación con la necesaria cohesión social y en asegurar que se convierte en un instrumento de desarrollo al servicio de la ciudadanía.

Las Metas 2021 han reconocido la importancia del desarrollo de estos campos, dedicándoles la meta general novena. En ella se imbrican decisiones de avance y de cooperación en educación superior, I+D e innovación. Con objeto de precisar más los objetivos que se persiguen, dicha meta general se ha desdoblado en dos metas específicas.

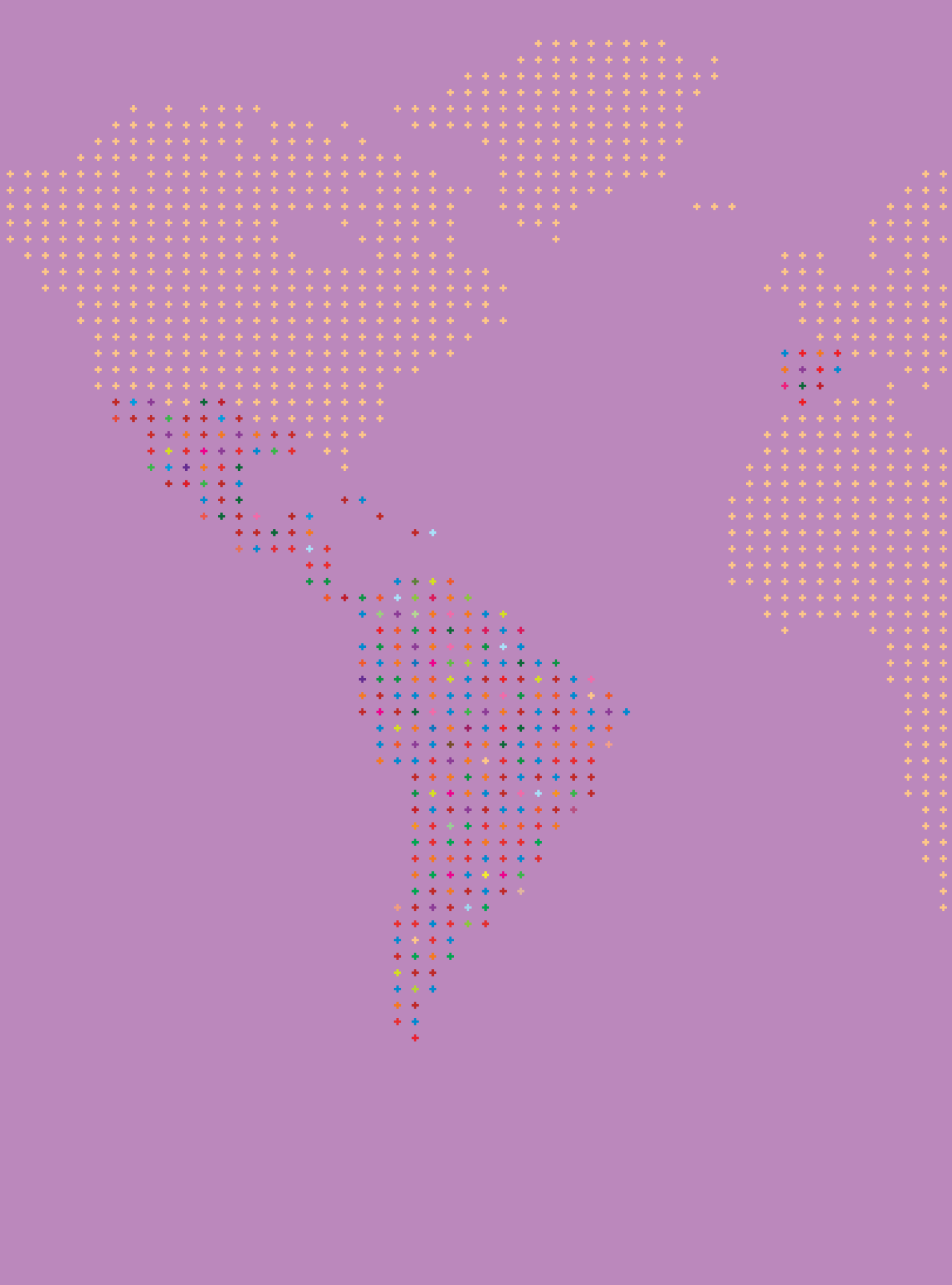
La meta específica 22 plantea apoyar la creación de redes universitarias orientadas a la oferta de posgrados conjuntos o coordinados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración con los investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región. Con objeto de concretarla, se adoptó el indicador 32, que pretende cuantificar el porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.

Desafortunadamente, al igual que ha sucedido con los indicadores 18 y 28, ha resultado infructuosa la búsqueda de información rigurosa y fiable que permitiese responder a la cuestión planteada. Nadie duda de la gran virtualidad que poseen las acciones de movilidad, tanto para la construcción de una ciudadanía iberoamericana como para el propio desarrollo y fortalecimiento de las universidades. La reciente puesta en marcha del programa de movilidad Pablo Neruda constituye una demostración palpable de la importancia que se le concede. Pero ni las bases de datos internacionales ni los propios servicios nacionales de estadística universitaria son capaces de proporcionar la información que hubiese sido necesaria. Estamos ante otra área que requerirá especial atención en los próximos años si queremos valorar el nivel de logro efectivamente alcanzado en 2021.

La meta específica 23 plantea en términos globales reforzar la investigación científica y tecnológica, y la innovación en la región. Para ello se han definido dos indicadores, que están comúnmente aceptados para valorar el esfuerzo realizado en I+D. El indicador 33 pretende cuantificar el porcentaje de investigadores en jornada completa, mientras que el 34 se refiere al porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.

En conjunto, la situación actual en ambos indicadores puede calificarse de débil en términos generales. España y Portugal constituyen la excepción a esa regla, si bien tampoco presentan cifras demasiado llamativas de investigadores ni de recursos para la investigación. Aparte de ellas, Brasil y Argentina están registrando aumentos en estos valores, con Uruguay, Costa Rica, Cuba y Chile ligeramente a su zaga. Pero todo apunta a que el esfuerzo que se debería realizar para alcanzar los niveles de logro establecidos para 2015 y 2021 es considerable. Si no hay un cambio de tendencia, es previsible que un buen número de países encuentren grandes dificultades para alcanzar esos objetivos.

No cabe duda de que estamos ante un reto importante para el desarrollo de los países de Iberoamérica. La investigación, el desarrollo y la innovación denotan en buena medida el potencial de los países para desenvolverse adecuadamente en la economía de conocimiento y en la sociedad de la información. Los datos actuales confirman que hacen falta políticas nacionales decididas, acompañadas de las inversiones necesarias, para poder alcanzar las metas acordadas en este campo.



PARTE

III EL FINANCIAMIENTO DE LAS METAS 2021

Capítulo 13

El financiamiento de la educación en Iberoamérica

Uno de los beneficios colaterales del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» es la posibilidad de obtener información presupuestaria de los sistemas educativos de los países iberoamericanos, que sea representativa, comparable y confiable, con la finalidad de fortalecer la toma de decisiones de las autoridades educativas a partir de su compilación y análisis.

En materia de financiamiento, este informe incorpora una primera descripción de la situación que presentan algunos de los principales indicadores de gasto educativo para el conjunto de los países de Iberoamérica. Las cifras provienen de las propias Administraciones nacionales como respuesta a un cuestionario elaborado para este propósito específico, así como del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), al que se recurre como fuente complementaria de información en ciertos casos.

En particular, doce de los veintiún países miembros de la organización aportaron información a través de los cuestionarios. Once de ellos enviaron información presupuestaria referida al año 2008 y solo uno respondió basándose en la información de 2007. Asimismo, en los casos de siete países que no respondieron el cuestionario, el análisis del financiamiento educativo se realizó tomando como base las cifras oficiales y los datos que estos países reportaron al UIS. De esta manera se pudo contar con cifras relativas a 2007 para cinco de los países, y a 2008 para los dos restantes. En suma, el capítulo hace referencia a diecisiete de los veintiún países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), ya que de los cuatro restantes no se pudo obtener información.

La consecución del conjunto de metas educativas del proyecto involucra una cuantía de recursos importante, como han establecido los estudios de costos que han realizado los países

al respecto, por lo que el tema del financiamiento de la educación adquiere suma relevancia, y más aún cuando la situación educativa de algunos de ellos muestra brechas e insuficiencias que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la educación (OEI, 2010).

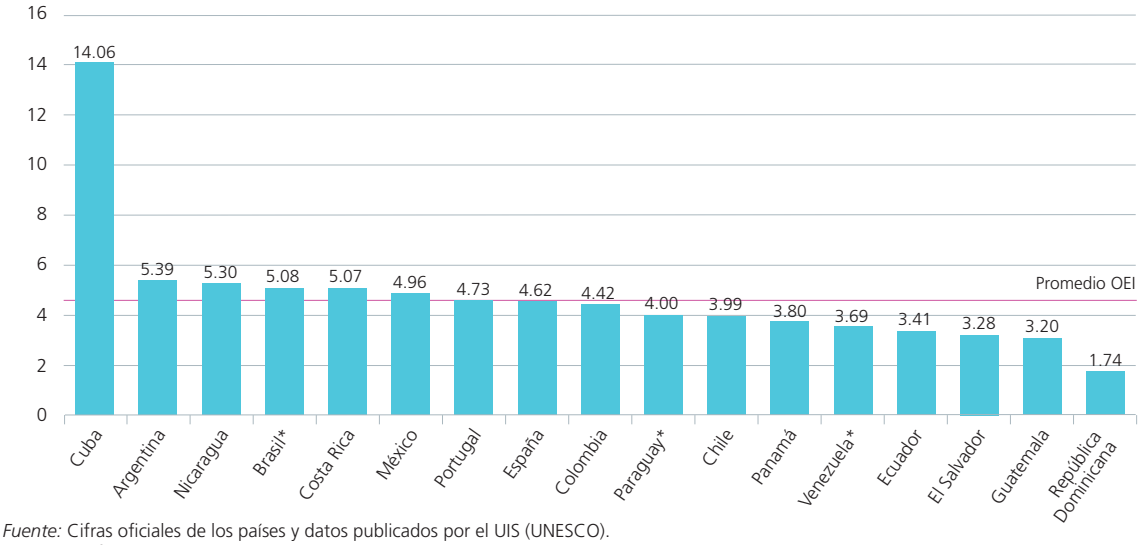
¿Cuánto invierten los países en educación?

El financiamiento de la educación es un componente de la más alta prioridad en las políticas públicas de cualquier país. La cuantía de los recursos económicos que se destinan al sostenimiento de los servicios educativos representa el primer referente para valorar el esfuerzo que cada nación realiza en este ámbito, al tiempo que contribuye a explicar parte de las desigualdades que se observan entre países y regiones.

El gasto público en educación comprende las partidas que las autoridades gubernamentales destinan a todos los niveles educativos. Excluye, en principio, el gasto que no está relacionado de manera directa con la educación (como cultura, deporte, actividades juveniles, etcétera), pero incluye el gasto en educación registrado por otros ministerios o instituciones equivalentes, como, por ejemplo, Salud o Agricultura (OCDE, 2003).

En el plano internacional, la mayoría de los países invierten una proporción substancial de su riqueza en educación, la cual puede variar en función de su grado de desarrollo, la estructura y organización de los sistemas educativos nacionales, la composición de su población por rangos de edad, así como por la presencia de otras características propias de los Estados (por ejemplo, su sistema político-económico).

Capítulo 13. Gráfico 1
Gasto público en educación como porcentaje del PIB (2008)



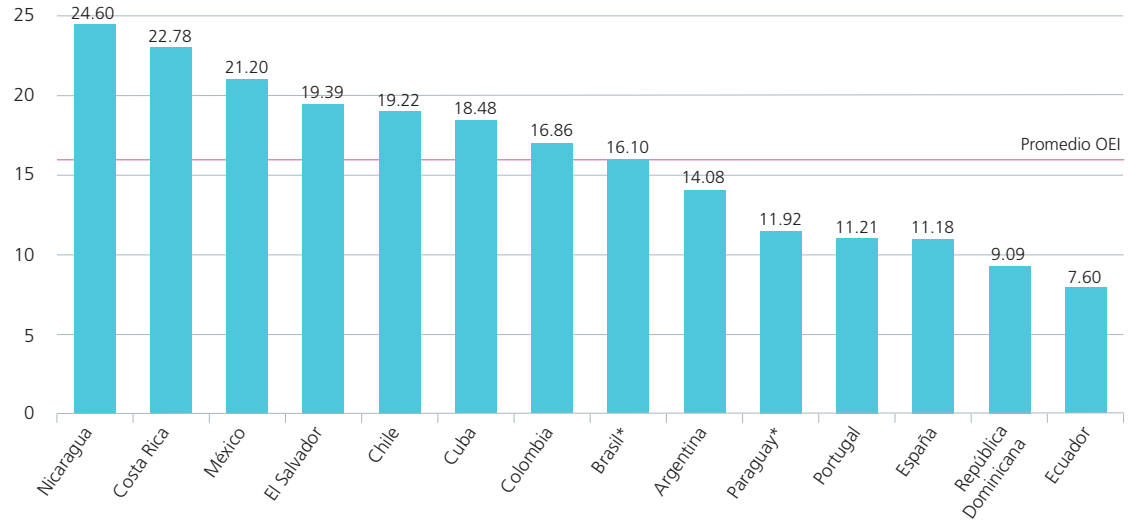
Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

De esta manera, como se observa en el gráfico 1, si bien el gasto público en educación en los países de Iberoamérica equivale en promedio al 4.8 % del producto interno bruto (PIB), varía desde el 1.7 % en la República Dominicana hasta poco más del 14 % en Cuba (una proporción ocho veces superior). Excluyendo a estos dos países del análisis, dado que se diferencian notablemente del resto de la región, el promedio iberoamericano disminuye al 4.3 % del PIB, casi un punto porcentual por debajo, por ejemplo, de la media de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se sitúa en el 5.2 % (OCDE, 2010).

Un indicador adicional que pone de manifiesto la alta prioridad que los Gobiernos confieren a la educación es el porcentaje del gasto gubernamental que se destina a esta función, que puede apreciarse en el gráfico 2. Así, en 2008, doce de los catorce países iberoamericanos para los cuales se cuenta con información canalizaron al rubro educativo más del 10 % de su gasto público total, con una asignación promedio del 16 %.

Junto a este último indicador debe valorarse también el peso que tiene el gasto gubernamental en términos del producto interno bruto en cada país. En Iberoamérica, este indicador varía desde más del 40 % en Cuba, Portugal y España, hasta menos de 20 % en El Salvador y la República Dominicana, como también varían la magnitud del propio PIB y el tamaño relativo de la población en edad escolar.

Capítulo 13. Gráfico 2
Gasto público en educación como porcentaje del gasto gubernamental total (2008)



Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

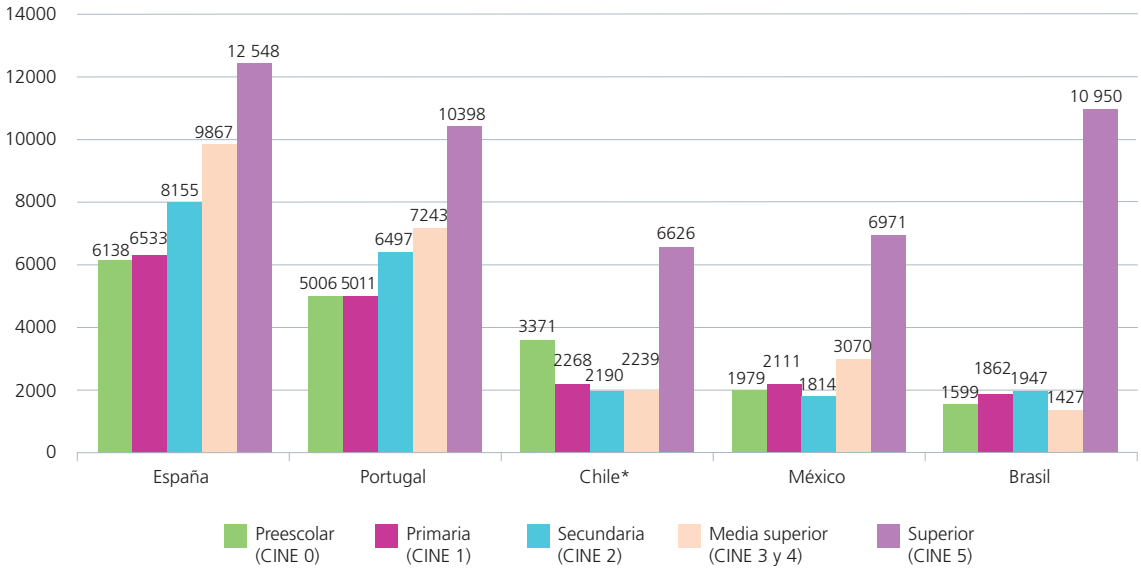
Como resultado de lo anterior, el gasto anual por estudiante, expresado en unidades monetarias equivalentes, puede ser muy distinto incluso entre países cuyos Gobiernos invierten en

educación porcentajes similares del PIB o del gasto público total. Así, como se puede observar en el gráfico 3, si bien el gasto público en educación, medido como porcentaje del PIB, no dista mucho entre cuatro de los cinco países iberoamericanos asociados o que forman parte de la OCDE (en torno al 5 % para Brasil, México, Portugal y España), el gasto por estudiante para los diferentes niveles educativos es muy desigual entre ellos. En 2007, considerando todos los niveles educativos, desde preescolar hasta educación superior, el gasto anual por estudiante va de 2080 dólares estadounidenses[1] en Brasil y 2598 en México, a 6677 en Portugal y 8618 en España (OCDE, 2010).

Capítulo 13. Gráfico 3

Gasto promedio anual por estudiante, por nivel educativo (2007)

EN DÓLARES AMERICANOS EQUIVALENTES



Fuente: Education at a Glance 2010, OECD Indicators.
Nota: Se considera solo el gasto público para los casos de Brasil y Portugal.
* Año de referencia: 2008.

El gran peso que ha alcanzado el presupuesto destinado a educación en el gasto público total de varios países de la región sugiere que, en adelante, el incremento en los recursos necesarios para cerrar las brechas existentes en la inversión educativa por alumno y alcanzar las metas educativas acordadas para 2021 habrá de sustentarse más bien en la aportación de mayores recursos presupuestarios por parte de los Gobiernos que en esfuerzos de reasignación de los mismos, ya que, de lo contrario, implicaría restar atención a otras partidas de gasto de similar importancia para el desarrollo y el bienestar nacionales. Es esta una conclusión relevante que se desprende directamente del análisis anterior.

[1] Dólares estadounidenses equivalentes, convertidos usando la paridad de poder de compra.

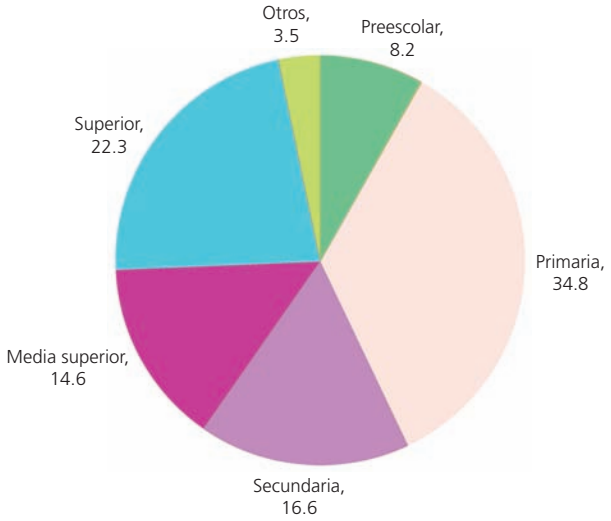
¿Cómo se distribuye la inversión de los países en educación?

La proporción de los recursos que se destinan a cada nivel educativo varía entre países en función de distintos factores. Fundamentalmente, pueden señalarse el número de estudiantes atendidos en cada nivel respecto de la matrícula total del sistema educativo (determinado por la estructura poblacional y las tasas de cobertura alcanzadas), así como el costo relativo de los insumos que se requieren para brindar la atención en cada nivel de estudios (sueldos de los maestros y personal de las escuelas e instituciones educativas, materiales didácticos, equipamiento de talleres y laboratorios, construcción y mantenimiento de aulas y edificios, entre otros).

Capítulo 13. Gráfico 4

Distribución del gasto educativo por nivel, promedio de Iberoamérica (2008)

EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).

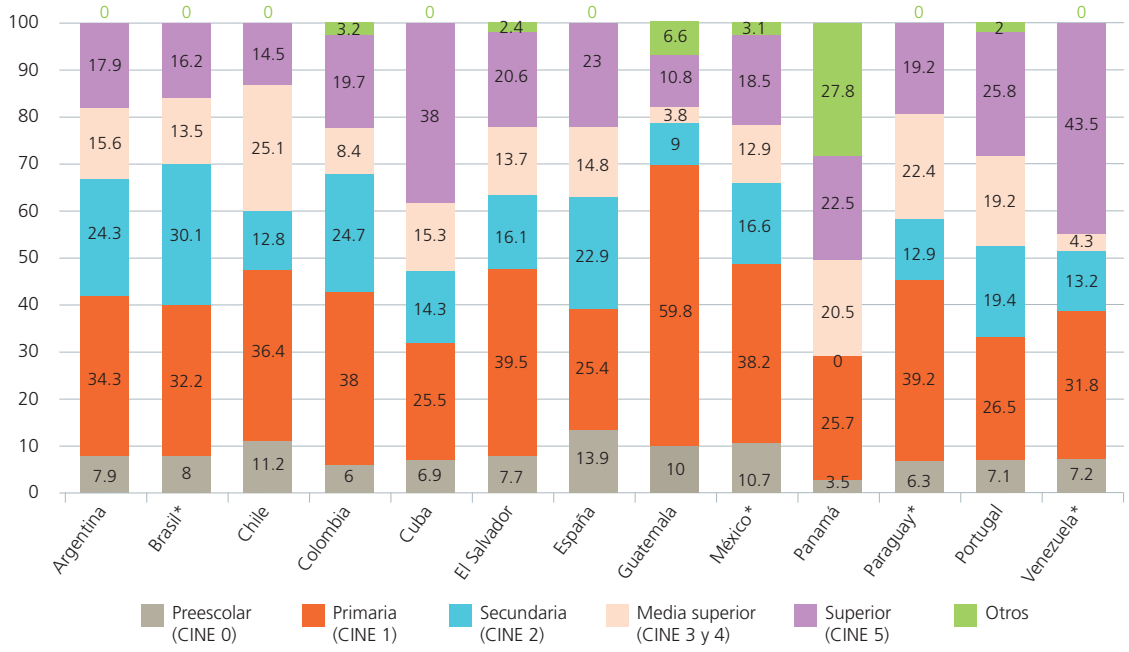
En promedio, los trece países iberoamericanos para los que se cuenta con información destinan el 34.8 % de su gasto educativo total a la educación primaria; el 22.3 %, a la educación superior; el 16.6 %, a la educación secundaria inferior o básica; el 14.6 %, a la educación secundaria superior; el 8.2 %, a la educación infantil o preescolar; y el restante 3.5 %, a otros niveles o servicios educativos, como se observa en el gráfico 4. Siendo así, los niveles que corresponden a la denominada educación básica o elemental (CINE 0, 1 y 2), etapa obligatoria en la mayoría de los países, concentra casi el 60 % del gasto educativo en los países de la región, proporción que es ligeramente inferior al promedio de la OCDE, donde alcanza el 64 % (OCDE, 2010).

Como resultado de las diferencias de organización y estructura de los sistemas educativos nacionales, además de los factores señalados previamente, hay que mencionar que las proporciones observadas de gasto por nivel educativo varían entre países iberoamericanos de

manera muy significativa. Como se hace notar en el gráfico 5, tan solo para el caso de la educación primaria, la proporción va desde casi el 60 % en Guatemala y poco menos del 40 % en El Salvador y Paraguay, a no más del 26 % en Panamá, Cuba y España.

Capítulo 13. Gráfico 5

Gasto educativo por nivel como porcentaje del gasto educativo total (2008)



Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

¿Cuál es el destino del gasto educativo?

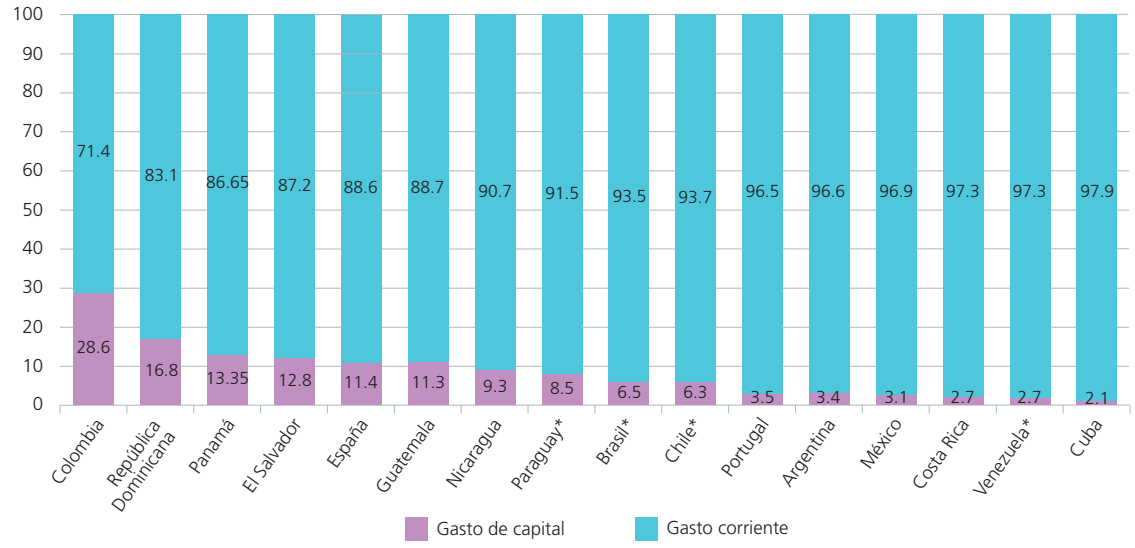
Finalmente, otro indicador de interés para analizar el financiamiento de la educación consiste en su distribución por tipo o rubro de gasto, es decir, qué proporción de los recursos económicos disponibles se canaliza hacia el denominado gasto corriente y cuál hacia el gasto de inversión o capital. El gasto corriente es el que se realiza de manera recurrente para mantener la operación de los servicios educativos, y su principal componente son los salarios pagados al personal docente, directivo y administrativo de las escuelas e instituciones educativas. La compra de materiales y suministros, el pago de servicios (agua, gas, luz, teléfono y vigilancia, entre otros), así como otros gastos menores, inferiores a un umbral determinado de costos, también se registran como gasto corriente (OCDE, 2003).

Por su parte, el gasto de inversión representa el valor del capital educativo adquirido o creado durante un período de tiempo determinado, generalmente un año. Incluye los gas-

tos en construcción, renovación y remodelaciones mayores de las instalaciones educativas, así como el gasto para mobiliario y equipo nuevo o de reposición.

En 2008, como se observa en el gráfico 6, el gasto corriente representó el 91.1 % del gasto público en educación de los países iberoamericanos y, consecuentemente, el gasto de capital significó el 8.9 % restante. Entre los dieciséis países de la región para los cuales se dispone de cifras, siete presentan una relación entre gasto corriente y gasto de capital inferior a diez a uno, mientras que cuatro naciones (México, Costa Rica, Venezuela y Cuba) registran una relación superior a treinta a uno.

Capítulo 13. Gráfico 6
Distribución porcentual del gasto público en educación por rubro de gasto (2008)



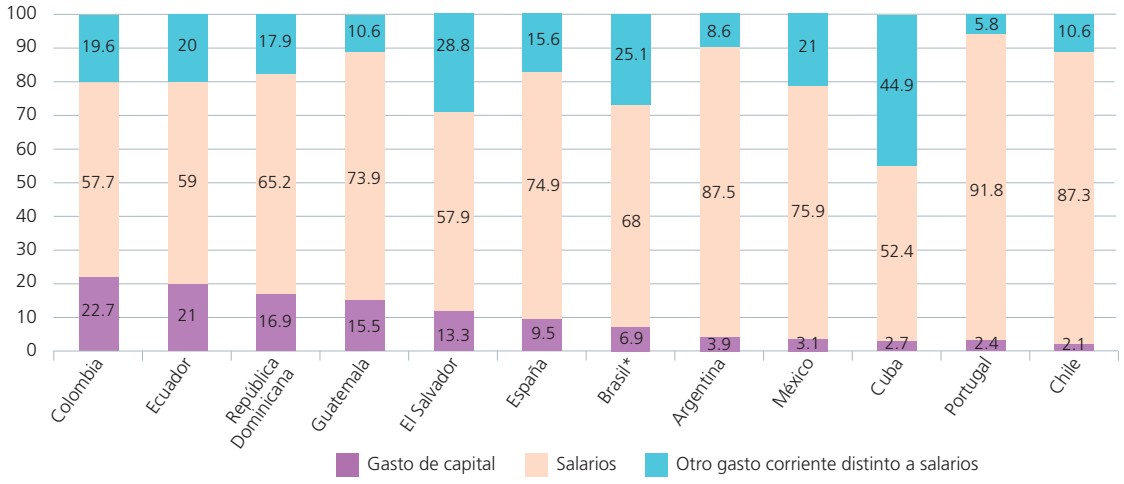
Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

El peso que representan los salarios también es variable entre países y niveles educativos. De educación primaria a educación media superior, la proporción del gasto público que representan los salarios varía de menos del 60 % en Cuba, Colombia, El Salvador y Ecuador, a más del 85 % en Chile, Argentina y Portugal, con una media del 71 %. Por otra parte, en educación superior, el gasto en salarios equivale en promedio al 63.2 %, y fluctúa en un rango comprendido entre el 25.6 % y el 88.1 % del presupuesto público destinado a educación. Estos datos se aprecian en los gráficos 7 y 8.

En cualquier caso, la elevada proporción que el pago de salarios representa en el presupuesto educativo deja poco margen para la inversión en programas y proyectos novedosos que impulsen el desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

Capítulo 13. Gráfico 7

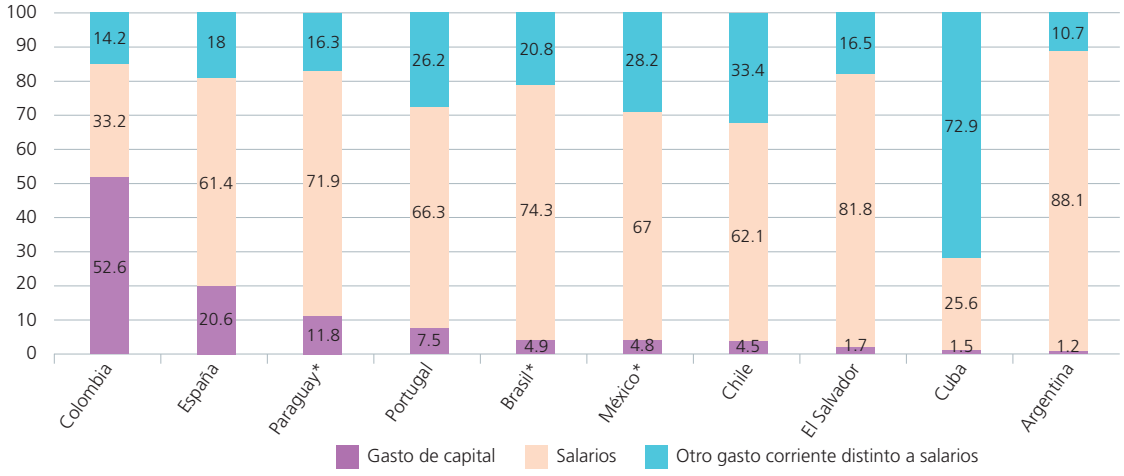
Distribución porcentual del gasto público en educación (CINE 1, 2, 3 y 4) por rubro de gasto (2008)



Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

Capítulo 13. Gráfico 8

Distribución porcentual del gasto público en educación (educación superior, CINE 5) por rubro de gasto (2008)



Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
* Año de referencia: 2007.

Una vez revisados los distintos indicadores de gasto educativo, se desprende como primera y principal característica la heterogeneidad entre los países iberoamericanos. Como ha podido observarse en relación con la mayor parte de los indicadores, el comportamiento entre países es muy variable y no es posible establecer un patrón común, o incluso deseable, lo cual tampoco es el propósito del ejercicio.

No obstante lo anterior, es factible confirmar la importancia de la educación para todas las naciones iberoamericanas, medida por la cuantía de los recursos que se destinan a esta función, ya sea en términos de su producto interno bruto o como proporción del gasto gubernamental total.

Por otra parte, destaca también la presencia de profundas brechas entre la inversión por alumno y por nivel educativo que realizan unos y otros países de la región. Estas diferencias pueden encontrar su explicación en múltiples factores, pero responden en mayor medida al grado de desarrollo de los propios sistemas educativos nacionales.

Consideraciones y desafíos de cara al 2021

- Si bien el gasto público en educación como porcentaje del PIB es elevado en la mayoría de los países miembros de la OEI y en promedio alcanza un valor del 4.3 %, el reto más importante de cara al año 2021 será cómo gastar e invertir más y mejor en este ámbito.

- Las erogaciones que se realizan por nivel educativo se tendrán que ir ajustando, toda vez que para 2015 el reto de los países iberoamericanos es que el 100 % del alumnado esté escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termine a la edad correspondiente.

- Asimismo, tendrán que realizarse esfuerzos presupuestarios adicionales para ampliar el acceso a la educación secundaria básica y alcanzar su universalización en 2021, así como para ampliar el acceso a la educación secundaria superior, entre otros.

- Sin embargo, más allá de los recursos financieros que destinen los países iberoamericanos para asegurar la universalización de la educación primaria y secundaria básica, así como para ampliar el acceso a la educación secundaria superior, que en buena parte lo harán a través del gasto corriente destinado a estos fines, habrán de aumentar asimismo la proporción del gasto de capital con el fin de ofrecer una educación de calidad.

- Derivado de lo anterior, para poder avanzar en las Metas Educativas 2021 a las que se han comprometido los países iberoamericanos, se deben refrendar sus apuestas por contar con mejor información en materia presupuestal y estadística. Es esta una condición indispensable para poder diseñar mejores políticas públicas para el financiamiento educativo, así como para poder costear algunas otras estrategias de política educativa para cumplir con los desafíos que implica para la región el año 2021 y estar en condiciones de tener *la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*.

Capítulo 13. Tabla 1

Indicadores de gasto educativo en Iberoamérica (2008)

EN PORCENTAJE

País	Gasto público en educación		Gasto educativo por nivel						Gasto público en educación por rubro							
									TOTAL		CINE 0,1, 2, 3 Y 4			CINE 5		
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total	Preescolar (CINE 0)	Primaria (CINE 1)	Secundaria (CINE 2)	Media superior (CINE 3 y 4)	Superior (CINE 5)	Otros	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Salarios	Otro gasto corriente	Gasto de capital	Salarios	Otro gasto corriente
Argentina	5.4	14.1	7.9	34.3	24.3	15.6	17.9	n. a.	3.4	96.6	3.9	87.5	8.6	1.2	88.1	10.7
Bolivia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Brasil	5.1*	16.1*	8.0*	32.2*	30.1*	13.6*	16.2*	n. a.	6.5*	93.5*	6.8*	68.0*	25.1*	4.9*	74.3*	20.8*
Chile	4.0	19.2	11.2	36.4	12.7	25.1	14.5	n. a.	6.3*	93.7*	2.1	87.2	10.6	4.5	62.1	33.4
Colombia	4.4	16.9	6.1	38.0	24.7	8.4	19.7	3.2	28.6	71.4	22.7	57.7	19.6	52.6	33.2	14.2
Costa Rica	5.1	22.8	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	2.7	97.3	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Cuba	14.1	18.5	6.9	25.5	14.3	15.3	38.0	n. a.	2.1	97.9	2.7	52.4	44.9	1.5	25.6	72.9
Ecuador	3.4	7.6	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	21.0	59.0	20.0	n. d.	n. d.	n. d.
El Salvador	3.3	19.4	7.7	39.5	16.1	13.7	20.6	2.4	12.8	87.3	13.4	57.9	28.8	1.7	81.8	16.5
España	4.6	11.2	13.9	25.4	22.9	14.8	23.1	n. a.	11.4	88.6	9.5	74.9	15.6	20.6	61.4	18.0
Guatemala	3.2	n. d.	10.0	59.8	9.0	3.8	10.8	6.6	11.3	88.7	15.5	73.9	10.7	n. d.	n. d.	n. d.
Honduras	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
México	5.0	21.2	10.7*	38.2*	16.6*	12.9*	18.5*	3.1*	3.1	96.6	3.1	75.9	21.0	4.8*	67.1*	28.2*
Nicaragua	5.3	24.6	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	9.3	90.7	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Panamá	3.8	n. d.	3.5	25.7	0.0	20.5	22.4	27.8	13.3	86.7	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Paraguay	4.0*	11.9*	6.3*	39.2*	12.9*	22.4*	19.1*	n. a.	8.5*	91.5*	n. d.	n. d.	n. d.	11.8*	71.9*	16.3*
Perú	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Portugal	4.7	11.2	7.1	26.5	19.4	19.2	25.8	2.1	3.5	96.5	2.4	91.8	5.8	7.5	66.3	26.3
República Dominicana	1.7	9.1	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	16.9	83.1	16.9	65.3	17.9	n. d.	n. d.	n. d.
Uruguay	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Venezuela	3.7*	n. d.	7.2*	31.8*	13.2*	4.3*	43.5	n. a.	2.7*	97.3*	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Promedio OEI	4.8	16.0	8.2	34.8	16.6	14.6	22.3	3.5	8.9	91.1	10.0	71.0	19.0	11.1	63.2	25.7

Fuente: Cifras oficiales de los países y datos publicados por el UIS (UNESCO).
n. d.: No disponible; n. a.: No aplicable.
* Año de referencia: 2007.

Capítulo **14**

La cooperación educativa en Iberoamérica

Para finalizar este informe conviene echar una mirada a los esfuerzos que se están realizando en el ámbito internacional para apoyar los procesos de mejora de la educación que se llevan a cabo actualmente en Iberoamérica. Nuestra atención se dirige muy especialmente hacia los países que encuentran mayores dificultades para desarrollarlos con sus propios medios. Por ese motivo, hemos decidido finalizar estas páginas analizando la realidad de la cooperación educativa en la región. Esta tarea se ha llevado a cabo en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se ha responsabilizado de la elaboración de este capítulo.

La cooperación internacional para el desarrollo tiene diversas definiciones e interpretaciones. No existe una descripción única del concepto, no solo por las distintas miradas que se puedan tener al respecto, sino también porque constituye una noción en permanente construcción, que ha debido modificarse en virtud de los cambios que ha experimentado el escenario internacional.

Históricamente, la cooperación ha estado ligada con la ayuda oficial que brindan actores públicos, como Gobiernos y organismos multilaterales, a los países en desarrollo, denominada *asistencia oficial al desarrollo* (AOD). Con el paso de los años, estas acciones de carácter público empezaron a ser complementadas con acciones de cooperación de carácter privado, llevadas a cabo por empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), entre otras. De esta manera, la cooperación para el desarrollo contempla hoy en día el conjunto de acciones (financieras y técnicas) realizadas tanto por actores públicos como privados de diferentes países para promover el desarrollo.

La cooperación financiera comprende generalmente donaciones internacionales de fondos u otorgamiento de créditos «blandos» o bajo condiciones concesionales. La cooperación técnica, a su vez, se manifiesta a través de estudios, asesorías, pasantías, becas de intercambio, talleres de capacitación, seminarios, entre otros. La cooperación internacional puede aplicarse a diversos ámbitos del desarrollo: económico (infraestructura, servicios, sectores productivos), social (educación y cultura, salud, vivienda, etc.) u otros (como pueden ser el fortalecimiento institucional, el medio ambiente o los desastres naturales).

A continuación se expone una breve revisión del devenir de la cooperación financiera internacional; los compromisos, las diversas modalidades, fuentes y desembolsos en el ámbito concreto de la cooperación educativa; las proyecciones de cooperación económica en esta área y su relación con las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos del proyecto Metas Educativas 2021; y los mecanismos de gestión actuales en el campo de la cooperación internacional.

Evolución de la cooperación internacional para el desarrollo

El origen de la cooperación oficial para el desarrollo se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial y el apoyo que comenzó a brindar Estados Unidos a la reconstrucción europea a través del denominado Plan Marshall. Entre 1947 y 1950, los Estados Unidos transfirieron a Europa 13 000 millones de dólares de la época en calidad de ayuda, monto equivalente a más del 1 % del producto nacional bruto del país donante. Las transferencias eran parte de una convicción moral, pero también del reconocimiento de que en última instancia la prosperidad y la seguridad del país norteamericano dependían de la recuperación europea (PNUD, 2005, p. 93). Posteriormente, en la década de los sesenta, Estados Unidos comenzó a apoyar económicamente a los países latinoamericanos, y Europa a sus colonias recién independizadas (especialmente en África).

De forma simultánea a este proceso, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1945, aumentó sus compromisos con el tercer mundo, y estableció organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), entre otros.

El Banco Mundial, por su parte, concebido en un principio para apoyar a las naciones europeas en la reconstrucción de sus ciudades, cambió de orientación con los años y comenzó a apoyar a los países en desarrollo, aunque continuó concediendo préstamos a países industriales como Japón. En 1956 creó la Corporación Financiera Internacional (CFI) para ayudar

al sector privado de los países en desarrollo mediante préstamos e inversiones en capital social. En 1960 dio vida a la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) con la finalidad de proporcionar una fuente multilateral de financiamiento concesionaria a los países de bajos ingresos. En aquella época, se crearon además varios bancos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 (Berzosa, 1991).

A fines de los sesenta, el *Informe Pearson* (1969) presentó una evaluación de la ayuda para el desarrollo, a veinte años de su nacimiento. El estudio constató el continuo ensanchamiento de la brecha que separaba a los países ricos de los países pobres, y se preocupó por la débil cooperación internacional en la promoción del desarrollo. Frente a esta situación, planteó una serie de medidas, entre ellas el aumento (por parte de los países ricos) de la ayuda exterior pública hasta el 0.7 % de su producto nacional bruto (PNB). El enfoque de desarrollo propuesto en dicho informe tuvo su influencia en la década de los setenta en la política norteamericana, en la estrategia de desarrollo de las Naciones Unidas y en la adopción por parte del Banco Mundial del enfoque de satisfacción de necesidades básicas (*Informe MacNamara*, 1972). El Banco Mundial, con este enfoque, admitía que el crecimiento no conducía de forma mecánica al bienestar de grandes masas de población de los países subdesarrollados, sino que había que llevar a cabo una estrategia que involucrara tanto el crecimiento como la satisfacción de necesidades básicas (Berzosa, 1991).

Este nuevo impulso se vio reflejado en un aumento de la AOD, especialmente aquella ayuda bilateral proveniente de los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la ayuda multilateral. Asimismo, los programas de asistencia multilateral de la Comunidad Europea pasaron a ser una importante fuente de financiamiento. Los organismos de Naciones Unidas, por su parte, ampliaron sus proyectos, en especial el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A la par de este incremento en los años setenta, se produjo un gran aumento de préstamos comerciales privados que se destinaron en gran parte al tercer mundo, lo que contribuyó a incrementar de manera notable la deuda externa de los países latinoamericanos durante los años ochenta y propició una crisis que no pudo ser contrarrestada con flujos externos, pues la AOD se estancó durante este período. Las dificultades económicas llevaron a los países de la región a someterse a programas de estabilización y de ajuste como imposición del Fondo Monetario Internacional (FMI) para sanear sus economías y afrontar el pago de la deuda.

De esta manera, se impusieron condicionamientos tanto políticos como económico-financieros para justificar flujos de recursos a los países en vías de desarrollo. En este nuevo escenario, se buscaron nuevas modalidades de cooperación. Se fortalecieron las ONG internacionales y aparecieron o se desarrollaron una multiplicidad de ONG nacionales en cada uno de los países. Dentro del marco de las Naciones Unidas, algunos programas y or-

ganismos comenzaron a elaborar «pensamiento para el desarrollo», con énfasis en la justicia social. Particularmente relevantes fueron los esfuerzos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con su propuesta *Ajuste con rostro humano*, y luego del PNUD, con *Desarrollo humano sostenible* (Tichauer, 2005, p. 28). En el ámbito regional, destacó en la década de los noventa el informe *Transformación productiva con equidad*, de la CEPAL.

A fines de la década de los ochenta, el final de la Guerra Fría produjo una serie de transformaciones en el escenario internacional que impactaron en la cooperación internacional. Dentro de los cambios observados en la década de los noventa se encuentran: el surgimiento de nuevos Estados demandantes de AOD, la multiplicación y especificación de cumbres y foros internacionales, y la formación de nuevos bloques económicos, con profundas implicaciones en lo social, como la Unión Europea, la Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

A inicios del nuevo siglo, y en medio de un estancamiento de la AOD, un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo, expresado en la Declaración del Milenio, asumió como objetivos centrales la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, lo que reorientó la cooperación internacional hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El año 2000, 189 Estados miembros de Naciones Unidas firmaron la Declaración del Milenio, en la que se comprometieron a lograr que para el año 2015 o antes se cumplan los ODM. Entre los ocho grandes objetivos destaca el fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

Este objetivo, asociado de manera directa a la cooperación internacional, se considera clave para alcanzar los demás propósitos. En concreto, implica atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que dicha deuda sea sostenible a largo plazo, entre otras medidas.

El compromiso de los Estados con el desarrollo y en especial con el cumplimiento de los ODM fue ratificado el año 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas), y quedó plasmado en el denominado Consenso de Monterrey. En este, los donantes se comprometieron a dedicar el 0.7 % de su producto interno bruto (PIB) a los países en desarrollo, a explorar nuevas fuentes de financiamiento que permitan incrementar la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo y a mejorar su asignación, así como a integrar eficazmente a los países de ingresos medios en el sistema de cooperación internacional tanto en el ámbito de recepción de la asistencia como en el de la llamada *cooperación sur-sur* (CEPAL, 2008). Pero también se hizo manifiesta la preocupación por la eficacia de la ayuda. En 2003 se realizó en Roma el

primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que dio lugar a la Declaración de Roma sobre la Armonización, que, a grandes rasgos, espera que los esfuerzos de armonización se adapten a la situación del país, y que la ayuda de los donantes se alinee con las prioridades de desarrollo del país receptor.

En marzo de 2005 tuvo lugar en París el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en el que más de cien organizaciones y países desarrollados y en desarrollo aprobaron la Declaración de París. En ella se adoptaron cinco compromisos fundamentales: apropiación (los países en desarrollo deben liderar su modelo de desarrollo), alineación (de los donantes con las estrategias y prioridades de los socios), armonización (coordinación entre donantes), gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad en la rendición de cuentas (Alcalde y Moreno, 2007). Estos compromisos, como se evidencia, intentan avanzar en una relación más igualitaria entre donantes y socios. En 2008 se realizó en Accra (Ghana) el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Ese mismo año se realizó además la conferencia internacional de seguimiento sobre el financiamiento para el desarrollo, encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. En ella, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Doha reafirmaron los objetivos y compromisos del Consenso de Monterrey.

El compromiso con la cooperación educativa

Los foros educativos internacionales

Desde que la Declaración Universal de Derechos Humanos afirmó hace más de sesenta años que «toda persona tiene derecho a la educación» se han realizado numerosos foros internacionales para tratar esta cuestión. Las conferencias educativas mundiales, regionales y nacionales han comenzado a dar cada vez más importancia a la cooperación internacional.

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, es, sin duda alguna, el foro educativo más importante realizado en el transcurso del siglo XX. La Conferencia fue convocada conjuntamente por los jefes ejecutivos de UNICEF, el PNUD, la UNESCO y el Banco Mundial. El consenso alcanzado en dicho foro dio un nuevo impulso a la campaña mundial dirigida a proporcionar una enseñanza primaria universal y a erradicar el analfabetismo de los adultos (UNESCO, 1994, p. 3). La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT) y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, aprobados por la Conferencia, se convirtieron en el principal marco de referencia de la política educativa en el mundo, orientando el trabajo de Gobiernos, organizaciones internacionales, educadores y profesionales del desarrollo.

A grandes rasgos, la EPT busca la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas en el mundo (niños, jóvenes y adultos), lo cual requiere universalizar la educación, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar el ambiente para el aprendizaje y fortalecer la concertación de acciones. Estos desafíos constituyen una tarea mundial, por ello la declaración plantea en su artículo décimo el fortalecimiento de la solidaridad internacional, el intercambio de conocimientos y experiencias educativas, el reforzamiento de los presupuestos educativos de los países más pobres y el alivio de su deuda (UNESCO, 1994).

El Marco de Acción de Jomtien contiene una serie de orientaciones concretas en la materia. Declara que la asistencia internacional podría servir especialmente a la capacitación y el desarrollo institucional de los países en las esferas del acopio de datos, el análisis, la investigación, la innovación tecnológica y las metodologías de la educación. A escala mundial, considera de suma importancia orientar la ayuda a mejorar las capacidades nacionales, asegurando un apoyo económico sostenido y a largo plazo de las acciones nacionales y regionales. En el ámbito regional, valora los convenios y conferencias como mecanismos útiles de intercambio de información, experiencia y competencias, y promueve el emprendimiento de acciones conjuntas.

En el transcurso de la década de los noventa, la comunidad internacional reafirmó su compromiso con la educación básica, en particular en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la reunión de mitad del decenio del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos (1996), la Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos (1997) y la Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil (1997).

En el año 2000 tuvo lugar en Dakar (Senegal) el Foro Mundial sobre la Educación, en el que la comunidad internacional reiteró su compromiso con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y adoptó el Marco de Acción de Dakar. Este evalúa los avances logrados, identifica los principales desafíos y propone nuevos objetivos y compromisos. En particular, reconoce que será necesario un gran esfuerzo en cooperación internacional para lograr la EPT en un plazo aceptable. Por ello, declara que los organismos bilaterales y multilaterales de financiamiento, entre ellos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, así como el sector privado, deberán movilizar nuevos recursos financieros, preferentemente en forma de subsidios y asistencia con condiciones favorables. Entre las estrategias a explorar sugiere aumentar el financiamiento externo de la educación, y, en particular, de la educación básica; coordinar la actividad de los donantes con más eficacia; incrementar los enfoques sectoriales globales; intensificar y ampliar la adopción de medidas tempranas encaminadas a reducir la deuda o suprimirla a fin de luchar contra la pobreza (UNESCO, 2000).

Tres años después de Dakar fue inaugurado el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (DNUA) (2003-2012), bajo el lema «La alfabetización como libertad». En 2005, la UNESCO lanzó la Iniciativa de Alfabetización: Saber para Poder (LIFE, en sus siglas en inglés), como marco para alcanzar las metas del Decenio. La UNESCO organizó diversas conferencias regionales en apoyo de la alfabetización. A fines del decenio, este organismo volvió a poner el acento en las conferencias mundiales. Entre 2008 y 2010 organizó cinco grandes conferencias sobre educación: la 48.ª Conferencia Internacional de Educación (bajo el título de «La educación inclusiva: el camino hacia el futuro»; Ginebra, Suiza, 2008), la Conferencia Mundial sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible («El paso a la segunda mitad del Decenio de las Naciones Unidas»; Bonn, Alemania, 2009), la Conferencia Mundial sobre Educación Superior («La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo»; París, Francia, 2009), la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI: «Vivir y aprender para un futuro viable: El poder del aprendizaje de adultos»; Belem, Brasil, 2009), y la I Conferencia Mundial sobre Atención y Cuidado de la Primera Infancia («Construir la riqueza de las naciones»; 2010, Moscú, Federación de Rusia, 2010).

En todas estas conferencias, la cooperación internacional fue mencionada como un elemento clave para avanzar en materia educativa. Por ejemplo:

- La 48.ª Conferencia Internacional de Educación instó a la comunidad internacional a no reducir los recursos orientados a la educación debido a la crisis financiera y a reconocer el papel que cumple la UNESCO como agente de cooperación internacional en el fomento de la educación inclusiva.

- En la Conferencia Mundial sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible se realizó un balance de los logros alcanzados en la materia, se intercambiaron prácticas ejemplares y se elaboraron mecanismos para fomentar la colaboración en la ejecución del Decenio, centrándose especialmente en el diálogo y la cooperación norte-sur y sur-sur.

- La Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009 ratificó la llamada a fomentar la cooperación internacional, a pesar de la recesión económica. En esta conferencia se señaló que la cooperación debería orientarse a asegurar un acceso equitativo a una educación superior de calidad, promoviendo para ello iniciativas conjuntas de investigación e intercambio de alumnos y docentes, y programas de acreditación de estudios, entre otras.

- En la VI Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, los miembros de la UNESCO se comprometieron a considerar nuevos programas transnacionales de financiamiento de la alfabetización y la educación de adultos y extender los existentes, y a crear incentivos para promover nuevas fuentes de financiamiento, por ejemplo, del sector privado, las ONG, comunidades y personas. Además, exhortaron a los asocia-

dos a cumplir su compromiso de compensar los déficits financieros que impiden alcanzar todas las metas de la EPT, a aumentar los fondos y el apoyo técnico destinados a la alfabetización, el aprendizaje y la educación de adultos, y a estudiar la posibilidad de recurrir a mecanismos no tradicionales de financiamiento, tales como el canje o la condonación de deudas, y a pedir al sector de la educación que los planes sometidos a la Iniciativa Vía Rápida (IVR) incluyan medidas e inversiones viables en materia de alfabetización de adultos (UNESCO, 2009c).

Las Cumbres Iberoamericanas

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno nacieron en 1991, respondiendo tanto a la iniciativa española para conformar una Comunidad Iberoamericana de Naciones, como a un incremento de las instancias de integración latinoamericanas, producto del fin de la guerra fría.

Las Cumbres Iberoamericanas pusieron en pie un foro de diálogo y concertación política, un sistema de cooperación multilateral iberoamericano y un código de conducta que implica el respeto a los derechos humanos, el derecho internacional y la democracia, que ha permitido hacer operativo el espacio común iberoamericano (Arenal, 2005). A la vez, fueron concebidas por sus gestores como un espacio para la cooperación y la solidaridad, para la consulta y la reflexión (Rojas, 2000).

Desde un principio, las Cumbres valoraron el rol de la educación en el desarrollo económico, social, tecnológico y cultural de las naciones, por lo que han impulsado numerosos programas de cooperación educativa, en sintonía con lo planteado en la Declaración Mundial de Educación para Todos. La II Cumbre Iberoamericana, celebrada en Madrid en 1992, prestó especial atención a la educación, apoyando varias iniciativas en este ámbito: Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, Programa MUTIS (de intercambios de posgraduados), Programa de Alfabetización y de Educación Básica de Adultos, y Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

El impulso a diversos programas educativos en el seno de las Cumbres Iberoamericanas ha sido posible, en gran medida, gracias a las Conferencias Iberoamericanas de Educación, que desde 1995 se realizan antes de las Cumbres. Estas reuniones de los ministros de Educación tienen especial relevancia porque sirven de preparación a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, ya que en estas últimas se recogen las recomendaciones de los ministros, que posteriormente se plasman en las declaraciones de las Cumbres (Bello de Arellano, 1998).

Si bien la educación ha estado presente en la mayoría de las reuniones de los máximos representantes, esta ha alcanzado un lugar protagonista en las que se han centrado especial-

mente en esta temática, como la V Cumbre, en Bariloche (1995), bajo el lema «La educación como factor esencial del desarrollo económico y social»; la XIV Cumbre, en San José (2004), «Educar para construir el futuro»; y la reciente XX Cumbre, en Mar del Plata (2010), «Educación para la inclusión social».

En la Cumbre de Bariloche se señaló expresamente que la educación es un componente esencial de la estrategia de cooperación iberoamericana, por lo que los mandatarios se comprometieron a fomentar una auténtica cooperación educativa y cultural entre los países. Se ratificaron los programas de cooperación en este ámbito aprobados en Madrid y se impulsaron nuevos programas y proyectos: Programa de Apoyo a la Vinculación Universidad-Empresa, Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa, Proyecto Iberoamericano de Promoción de la Lectura, Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de Formación Profesional (IBERPROF), Programa Iberoamericano de Modernización de Administradores de la Educación (IBERMADE), Programa de Movilidad de Estudiantes de Cursos Intermedios Universitarios (MISTRAL) y Programa de Movilidad Interuniversitaria de Estudiantes y Profesores en Base al Diferencial de Calendarios Académicos (IBERCAMPUS) (Declaración de Bariloche, 1995).

En la Cumbre de San José, los mandatarios reafirmaron su compromiso con las metas educativas establecidas en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien (1990), en la Declaración de Bariloche (1995), en el Marco de Acción de Dakar (2000) y en los Objetivos del Milenio. Se comprometieron a potenciar la cooperación iberoamericana en materia de educación y a trabajar conjuntamente para fortalecer las distintas instancias y mecanismos de cooperación internacional, además de hacer esfuerzos para aumentar la inversión social y ampliar el financiamiento de la educación, contemplando la obtención de nuevos recursos y la reorientación de los existentes para garantizar una educación de calidad, accesible, eficiente y socialmente equitativa (Declaración de San José, 2004).

Por otra parte, los mandatarios valoraron los esfuerzos para ampliar la cobertura en Iberoamérica de la Red de Portales Educativos e instaron a las instituciones y organizaciones iberoamericanas pertinentes a adherirse activamente a CIBERAMERICA, ratificando así la continuidad de estos y otros programas educativos aprobados con anterioridad. Al respecto, cabe destacar, además de los programas surgidos en la Cumbre de Madrid, el Programa de Desarrollo de Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (ABINIA), el Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas (PICBP), el Programa Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica (RILVI) y la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP). Finalmente, aprobaron el Programa Virtual Educa, iniciativa que ejemplifica la relevancia de fortalecer la educación a distancia y la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación e información en nuestra región (Declaración de San José, 2004).

Entre 2005 y 2009 se impulsaron otras importantes iniciativas de cooperación educativa en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, como el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), el programa de movilidad académica Pablo Neruda y el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015.

Este importante compromiso con la educación ha alcanzado su máxima expresión en la reciente Cumbre de Mar del Plata (2010), en la que fue aprobado el programa «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». Este programa fue impulsado en la XVIII Cumbre Iberoamericana (San Salvador, 2008), donde se instruyó a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la OEI, para que, junto a los ministros de Educación, iniciaran en breve la identificación de las metas.

En la Cumbre de Mar del Plata, los mandatarios valoraron los importantes logros alcanzados en los últimos años en educación y reconocieron los esfuerzos realizados por incrementar la inversión en el ámbito y estrechar los lazos de cooperación. Pero especialmente subrayaron los desafíos pendientes en el marco de la celebración de los bicentenarios, frente a los cuales manifestaron la necesidad de redoblar y hacer más eficientes los esfuerzos en aras de alcanzar el ineludible objetivo de atender y concluir las tareas pendientes para lograr una educación con inclusión social intra- e intercultural en la región iberoamericana de calidad para todos y todas (Declaración de Mar del Plata, 2010). De ahí que aprobaran el programa Metas 2021, orientado a resolver los desafíos educativos pendientes en la región. Así, atendieron las resoluciones aprobadas en la XX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, en los términos de desarrollo, concreción, costos, sistemas de evaluación y compromisos presentados por la SEGIB, la OEI y la CEPAL, de asumir el compromiso de invertir más y mejor en educación durante los próximos diez años para darles cumplimiento de acuerdo con su formulación y previsión de costos.

Por último, la educación ha sido también un tema central en las cumbres birregionales entre la Unión Europea y América Latina (UE-ALC). En la última cumbre de este tipo, celebrada en Madrid en 2010, el Foro de Ministros de Educación sobre Educación, Innovación e Inclusión Social «ofreció la oportunidad de reflexionar y de intercambiar ideas y experiencias sobre el papel de la educación y la innovación para el desarrollo y la inclusión social en torno al proyecto Metas Educativas 2021»[1].

La VI Cumbre UE-ALC concluyó con la Declaración de Madrid, en la que se expresó la voluntad de desarrollar y aplicar la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-ALC en el marco del Espacio UE-ALC del Conocimiento. La iniciativa sitúa la cooperación científica y

[1] Para mayor información, véase *Conclusiones del Foro de Ministros de Educación de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe para la VI Cumbre UE-ALC: Educación, Innovación e Inclusión Social*, Madrid, 25 y 26 de marzo de 2010 (http://www.oei.es/metas2021/noticias24.htm).

tecnológica en una estrecha coordinación con las actuaciones de educación superior y de innovación. Se acordó igualmente un Plan de Acción 2010-2012, cuyo principal objetivo es desarrollar el Espacio UE-ALC del Conocimiento, por medio de la mejora de la cooperación en investigación e innovación, el refuerzo de las capacidades e infraestructuras científicas y tecnológicas, la potenciación del uso de nuevas tecnologías y de la transferencia de tecnología que apoye un desarrollo socioeconómico sostenible, y el fomento de la cooperación entre ambas regiones en lo relativo a la economía digital y la reducción de la brecha digital para mejorar su competitividad, entre otros (Plan de Acción de Madrid, 2010).

Modalidades y fuentes de cooperación educativa actuales

La cooperación tradicional

La cooperación tradicional también se denomina generalmente como *cooperación norte-sur* (países desarrollados-países en desarrollo). Entre los recursos que circulan en esta dirección se distinguen básicamente dos tipos: la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y los recursos privados. La AOD es la principal y corresponde a diversas modalidades de financiamiento público destinada a promover el crecimiento económico y el progreso social de los países en vías de desarrollo. Esta asistencia puede tomar la forma de donación, de préstamo con un tipo de interés inferior al del mercado (por regla general, con un plazo de reembolso superior al aplicado en este), o de cooperación técnica.

La cooperación bilateral se produce entre dos países, y en ella existe un donante y un socio receptor. Se gestiona a través de las agencias de cooperación de los países donantes, y los socios receptores pueden ser los Gobiernos de los países socios o bien otras organizaciones.

El grueso de la cooperación bilateral en todo el mundo proviene de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De acuerdo con estimaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)[2] de la OCDE, la AOD bilateral destinada a los países iberoamericanos alcanzó en promedio los 4450 millones de dólares el año 2008/2009 (a precios de 2005). Las contribuciones más importantes provinieron de Estados Unidos (28.6 %), España (24.5 %), Alemania (11.9 %) y Japón (11.8 %), como se aprecia en el gráfico 1.

Pero la relevancia de las contribuciones cambia en lo que a cooperación educativa se refiere. En 2008/2009, el porcentaje de la AOD bilateral proveniente de países de la OCDE destinada a educación apenas superaba el 12 %. Entre los países que orientaban mayor propor-

[2] El CAD realiza evaluaciones del desempeño de los países donantes, recopila información actualizada sobre sus contribuciones, impulsa el diálogo político y el intercambio de experiencias y formula recomendaciones para mejorar la calidad y la cantidad de la cooperación brindada por los mismos siguiendo una lógica de aprendizaje entre iguales (*peer learning*).

ción de su cooperación al área educativa se encuentran Grecia (59 % de su ayuda total), Francia (48 %), Austria (43 %) y Nueva Zelanda (34 %). Sin embargo, en términos del volumen de recursos destinados a educación, que en 2008/2009 alcanzaron un promedio de 522 millones de dólares de 2005, destacan Alemania (28 % del total), España (25 %) y Francia (15 %).

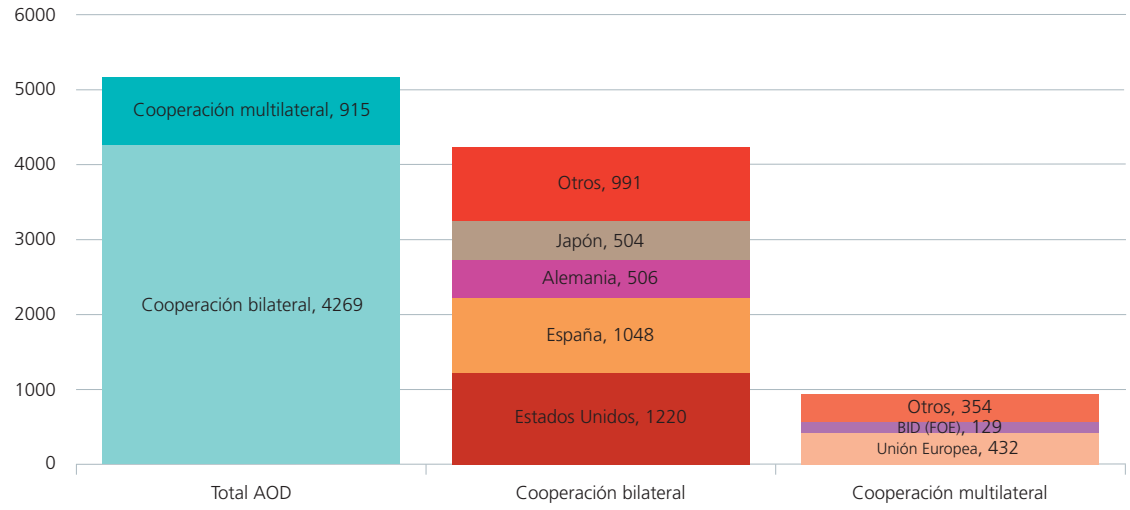
Por otro lado, la cooperación multilateral es proporcionada por los organismos internacionales de carácter intergubernamental —especialmente, agencias multilaterales— que administran recursos para el desarrollo. Los donantes bilaterales contribuyen sustancialmente a la cooperación multilateral aportando recursos que son computados como AOD multilateral[3]. En 2008/2009, el promedio de aportes destinados a países de América Latina (miembros del espacio iberoamericano) fue de 915 millones de dólares (a precios de 2005).

Los principales donantes de AOD multilateral en Iberoamérica son la Unión Europea, los organismos financieros internacionales, como el BID y el Banco Mundial, y algunos organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD y UNICEF.

Capítulo 14. Gráfico 1

Desembolsos brutos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) hacia Iberoamérica*, promedio 2008/2009

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx).
BID: Banco Interamericano de Desarrollo; FOE: Fondo de Operaciones Especiales.
* Excluye a España y Portugal.

[3] Según el criterio del CAD, se considera que una contribución de un país miembro es multilateral cuando se junta a la de otros países y su desembolso se efectúa según el criterio de la agencia internacional.

Entre ellos, tiene un papel destacado la Unión Europea, quien en el año 2008/2009 aportó en promedio unos 432 millones de dólares a precios de 2005 a los países iberoamericanos (47 % de la AOD multilateral en la región). Este organismo, además, ha manifestado un fuerte compromiso con la educación en la región.

La Unión Europea[4] promueve primordialmente el acceso a la educación básica de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos —convenio internacional Educación para Todos— y la consecución de los ODM segundo y tercero, sobre educación primaria universal e igualdad de género. Además, apoya iniciativas destinadas a reducir las desigualdades, promover la capacitación profesional y mejorar la calidad de la educación (Comisión Europea, 2011).

En particular, la política de la Unión Europea en este ámbito propone tomar en consideración las necesidades de los diferentes sistemas educativos, desde el nivel primario hasta el terciario; la colaboración entre instituciones de educación superior de países en vías de desarrollo y de la Unión Europea, bajo los programas educativos Erasmus Mundus, Tempus y Edulink; el desarrollo de vínculos entre la educación formal y no formal y entre educación y formación/capacitación, y el fomento del aprendizaje durante todo el ciclo vital. También propone diferentes estrategias para países afectados por crisis: soporte directo para la investigación crítica, diálogo político a nivel nacional con las partes interesadas y participación activa en grupos clave de trabajo sobre fragilidad en la Red Interagencial sobre Educación en Emergencias (INEE).

La Unión Europea utiliza varios métodos para apoyar la educación en los países en vías de desarrollo: un enfoque de proyectos, un enfoque sectorial y el apoyo presupuestario. Para el período 2007-2013 plantea el uso de dos grandes tipos de instrumentos:

- La implementación de políticas educativas a nivel nacional y regional se apoya con instrumentos geográficos, como el Fondo Europeo para el Desarrollo (en los países de Asia, Caribe, Pacífico, o ACP), el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (América Latina[5], Asia y Sudáfrica) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (en las regiones vecinas).

- Bajo el programa temático Invertir en las Personas[6] se asigna presupuesto al área prioritaria: educación, conocimiento y capacidades. Las acciones realizadas bajo este programa se focalizan particularmente en promover el igual acceso a una educación básica

[4] La Unión Europea cuenta con una dirección general encargada de diseñar las políticas de desarrollo y gestionar la cooperación internacional para el desarrollo llamada EuropeAid Desarrollo y Cooperación (EuropeAid Development and Co-operation).
[5] Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/index_en.htm.
[6] Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/investing_en.htm.

de calidad para niños (*hard-to-reach*) y mejorar las oportunidades para la educación vocacional y la capacitación.

En términos de desembolsos orientados a la educación, la Unión Europea destinó alrededor del 13 % de sus recursos a este apartado, lo que representó casi el 85 % de los recursos destinados a educación por canales multilaterales, y ascendió en promedio a 432 millones de dólares de 2005 (véase el gráfico 2).

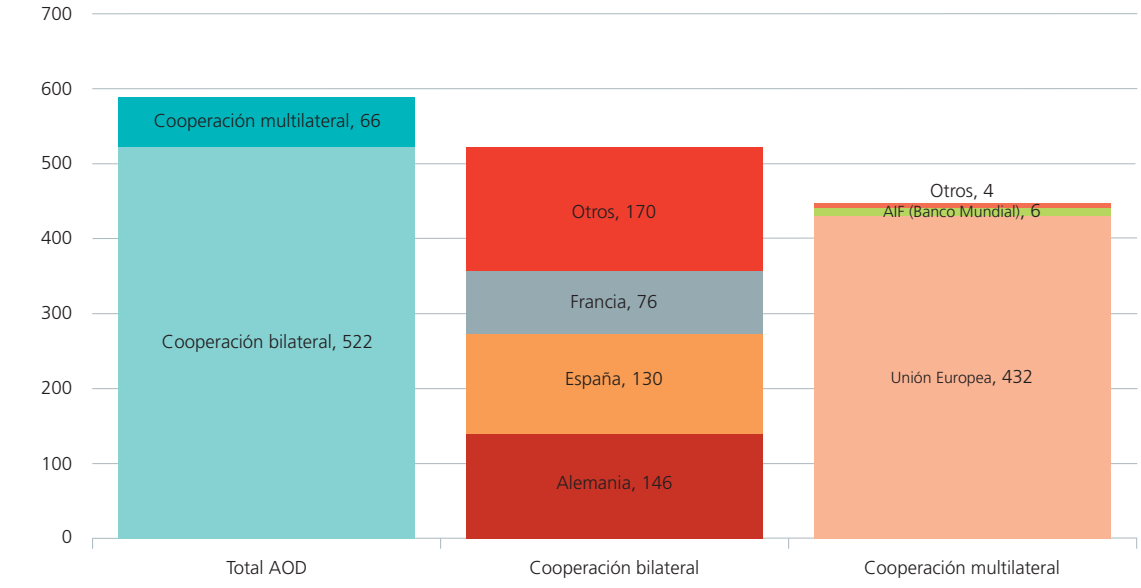
Otro flujo importante de recursos, destinado a la educación en los países de la región, proviene de dos importantes bancos de desarrollo, como son el BID y el Banco Mundial. Los bancos de desarrollo están a la vanguardia de la disposición de asistencia para el desarrollo, trabajando directamente con los Gobiernos socios (INEE, 2010).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene por objetivo apoyar las iniciativas de los países latinoamericanos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Cuenta con 48 países miembros, representados por el directorio ejecutivo, y entre sus clientes se encuentran Administraciones centrales, provinciales y municipales, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

Capítulo 14. Gráfico 2

Desembolsos brutos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) orientados a educación en países de Iberoamérica*, promedio 2008/2009

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx).
AIF: Asociación Internacional de Fomento.
* Excluye a España y Portugal.

Cuenta con una sólida posición financiera que le proporciona las condiciones para endeudarse en los mercados internacionales a precios competitivos y transferir esos beneficios a sus clientes (países), hasta el punto de ser la principal fuente de financiamiento para el desarrollo en la región. Además de realizar las actividades comunes de un banco, el BID también se dedica a la investigación y proporciona subvenciones y asistencia técnica. Cuenta con un Fondo de Operaciones Especiales (FOE) que provee financiamiento blando a los países miembros más vulnerables.

El BID financia proyectos en el ámbito de la educación con el fin de promover una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia del desarrollo nacional de los países miembros. Para ello trabaja con organizaciones de los sectores público y privado en la búsqueda de soluciones innovadoras frente a estos desafíos. Asimismo, financia otras iniciativas vinculadas al área educativa, como proyectos de infancia, capacitación docente, educación técnico-profesional, de ciencia y tecnología, de calidad de la enseñanza y programas de transferencias condicionadas.

El BID establece tres áreas estratégicas para el logro de una educación de calidad en los países de la comunidad iberoamericana, que se corresponden con las tres áreas principales en las que se divide la Iniciativa para la Educación[7] del banco: facilitar el desarrollo infantil temprano de calidad para todos los niños y niñas de 0 a 6 años; fomentar la mejora de la calidad de la enseñanza, apoyando la formación de los maestros; y mejorar las competencias y habilidades adquiridas por los jóvenes en el sistema educativo con miras a facilitar la transición de la escuela al mundo del trabajo (SEGIB, 2011).

En el marco de la XX Cumbre Iberoamericana desarrollada el mes de diciembre de 2010, se firmó un convenio de cooperación entre el BID, la SEGIB y la OEI con el objetivo de garantizar que en el año 2021 se hayan cumplido las Metas Educativas[8].

Otro organismo financiero de gran relevancia para los países Iberoamericanos es el Banco Mundial. Desde esta entidad se considera que la educación es fundamental para el crecimiento y el desarrollo de un país, además de ser uno de los instrumentos más efectivos de reducción de las desigualdades. Por ello, se la sitúa en el núcleo de su estrategia de reducción de la pobreza.

El Banco Mundial apoya a los países iberoamericanos en materia educativa mediante el suministro de préstamos, créditos, becas, asistencia técnica, estudios nacionales y regionales, intercambio de conocimiento, análisis de tendencias y formulación de recomendaciones para

[7] Página web de la Iniciativa para la Educación: http://www.iadb.org/en/topics/education/education-initiative-inlatin-america,6887.html.
[8] Para mayor información, accédase a: http://www.oei.es/71cd/BID.pdf.

futuras iniciativas políticas (Banco Mundial, 2011). Además, ha sido coauspiciador de las Conferencias de Jomtiem y de Dakar y ha asumido los desafíos de la Declaración del Milenio. La estrategia del Banco Mundial se ha centrado en la obtención de resultados en la educación básica y en la educación para mujeres, poniendo énfasis en la calidad y los logros educativos (CEPAL/UNESCO, 2005). Entre los años 2005 y 2009, el Banco Mundial aprobó 22 créditos para proyectos en educación en la región (Banco Mundial, 2011).

Enlazando con el compromiso Educación para Todos, el Banco Mundial plantea un marco de acción cuyo objetivo es un aprendizaje para todos. Siguiendo esta línea, su actual estrategia de Educación hace énfasis en tres ideas fundamentales: invertir pronto, invertir de manera inteligente e invertir en el aprendizaje para todos (*invest early, invest smartly, invest in learning for all*).

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial es una entidad del Grupo Banco Mundial cuyo objetivo consiste en reducir la pobreza a través de créditos sin intereses y donaciones para programas que fomenten el crecimiento económico, reduzcan las desigualdades y mejoren las condiciones de vida de la población. Una de las prioridades de la AIF son los proyectos de educación, especialmente en el nivel de primaria[9].

Por último, en el contexto de los organismos financieros internacionales, es importante mencionar al Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI es un organismo cuyo principal objetivo es asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional y hacer un seguimiento de las políticas económicas y financieras de sus países miembros. Una de sus principales funciones es otorgar préstamos a los países afectados por problemas efectivos o potenciales en la balanza de pagos. A diferencia de los bancos de desarrollo, el FMI no financia proyectos específicos.

Otro flujo importante de recursos en el marco de la cooperación multilateral destinada a los países iberoamericanos, proviene de algunos organismos de Naciones Unidas, como UNICEF. Esta organización tiene como misión promover los principios y derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño en la Sesión Especial a favor de la Infancia de las Naciones Unidas. Su marco de acción hasta el año 2015 viene marcado principalmente por los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Siendo la educación básica uno de ellos, esta institución ha destinado una cantidad importante de sus recursos a este nivel educativo.

Otra institución que contribuye especialmente a la educación en el mundo es la UNESCO. Evidencia de esto es su papel en la organización de diversos foros y conferencias mundiales de educación. Aunque esta institución no cuenta con grandes recursos, ha jugado un rol clave como organismo de cooperación multilateral en la región.

[9] Para mayor información de la AIF, visítese: http://www.bancomundial.org/aif.

La UNESCO tiene como misión contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información. Su plan estratégico y referente de trabajo está fundamentado en el Marco de Acción de Educación para Todos y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (PRELAC), ambos planteados desde el enfoque de derechos.

El trabajo de la UNESCO en la región se implementa en dos niveles, uno regional y otro nacional. A escala regional, se lleva a cabo por medio de la coordinación de las redes correspondientes a los cinco focos estratégicos del PRELAC. En el ámbito nacional, cuenta con una Estrategia de Apoyo a la Educación Nacional, en cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales.

La UNESCO es la única organización en el sistema de Naciones Unidas cuyo ámbito de competencia propio es la educación, por lo que asume tareas de liderazgo y coordinación en la cooperación multilateral. Hay dos áreas sustantivas claves respecto del rol de la UNESCO, dadas sus ventajas comparativas en ambas. La primera se relaciona con la producción de información actualizada y confiable sobre la educación, para dar seguimiento al cumplimiento de las metas de EPT y los Objetivos del Milenio, y que es asumida por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). La otra área prioritaria es el monitoreo y el apoyo a la calidad educativa en los países de la región, donde la UNESCO tiene un rol clave (CEPAL/UNESCO, 2005).

En su condición de organismo de cooperación técnica e intelectual, los recursos presupuestarios de la UNESCO son menores que los de otros organismos de cooperación internacional, lo que dificulta sus tareas de liderazgo y coordinación de iniciativas donde concurren distintas agencias del sistema (CEPAL/UNESCO, 2005).

Finalmente, cabe destacar el papel de otro organismo internacional de relevancia para América Latina en materia de cooperación multilateral, como es la Organización de Estados Americanos (OEA). La OEA es una organización internacional de carácter regional cuyos objetivos son: lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración, y defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados americanos. En el ámbito educativo, tiene la misión de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por asegurar una educación de calidad para todos, así como proteger y aprovechar su patrimonio cultural para promover el desarrollo económico, social y humano. Lleva a cabo su misión a través de su Oficina de Educación y Cultura, por medio de cuatro estrategias principales: promoción del diálogo político; capacitación; creación y fortalecimiento de redes y alianzas; y facilitación de la cooperación técnica.

Actualmente, la OEA promueve las siguientes redes, correspondientes a las prioridades de la organización en materia educativa: el Programa Interamericano de Educación sobre Valores y Prácticas Democráticas, el programa Educación y Profesionalización de los Docentes, el programa Desarrollo Infantil Temprano (DIT), el Programa Regional de Indicadores de la Educación (PRIE) y el programa de Alfabetización y Educación de Adultos.

La OEA organiza bianualmente las Reuniones Ministeriales de Educación, en las que los ministros de Educación cuentan con un espacio de debate acerca de problemas actuales en las políticas educativas. Allí establecen un programa regional de cooperación educativa y examinan los progresos realizados en relación con los mandatos de las Cumbres de las Américas y de las reuniones ministeriales previas. El objetivo es fortalecer los programas y las políticas educativas nacionales a través del intercambio de lecciones aprendidas, innovaciones y recursos; y realizar consultas con la sociedad civil y organizaciones internacionales. Para dar seguimiento a los mandatos y los planes de acción, cuenta con la Comisión Interamericana de Educación, cuya principal misión es promover el diálogo entre los países americanos en este ámbito[10].

Por otro lado, la OEA también otorga becas para estudios académicos de grado y posgrado, así como préstamos estudiantiles y becas para el desarrollo profesional.

Otras fuentes de cooperación

En el marco del nuevo contexto de la cooperación internacional, la incorporación de nuevos actores dispuestos a colaborar con el desarrollo de la región, especialmente en materia educativa, es altamente valorada. En este ámbito, se discute con fuerza la incorporación de personas, empresas y organizaciones varias (religiosas, ONGD, fundaciones, corporaciones, etc.) al círculo de financiamiento del desarrollo en Iberoamérica.

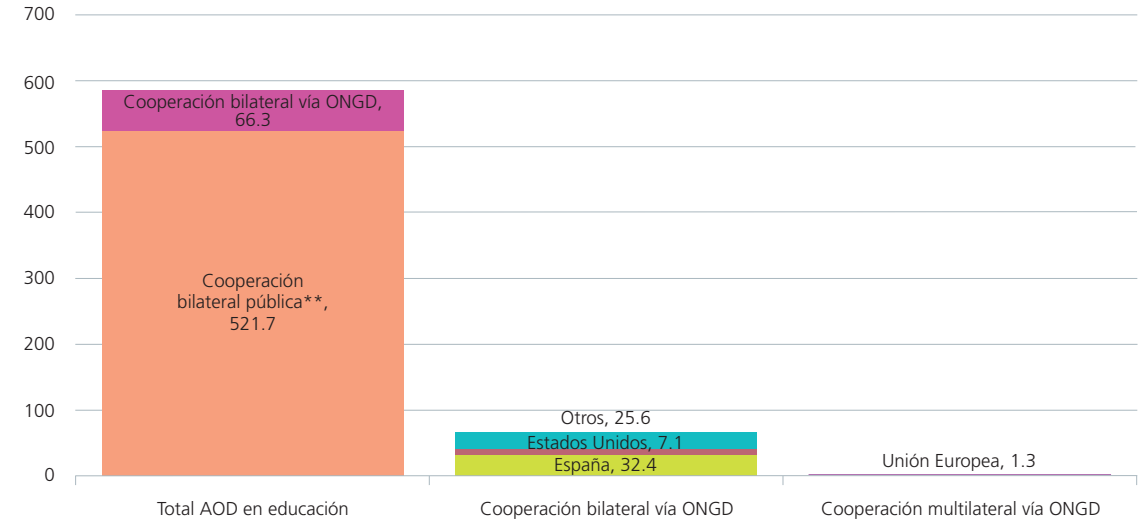
Siguiendo esta línea, se ha planteado que los Gobiernos de la región podrían proponer a los Gobiernos de los países desarrollados que otorguen incentivos tributarios a las empresas, personas u organizaciones que estén dispuestas a donar recursos por vía filantrópica. Entre los países de la OCDE existe una práctica extendida de donaciones filantrópicas. Se estima que en el año 2003, solo en Estados Unidos, se donaron alrededor de 250 000 millones de dólares a distintas iniciativas; y, en el ámbito de la educación pública primaria y secundaria, se estima que se han gastado en los últimos años promedios anuales cercanos a los 30 000 millones de dólares provenientes de donaciones. Algunos de estos recursos llegan a América Latina a través de organizaciones filantrópicas que financian proyectos específicos en la región, pero son una proporción ínfima de esos recursos (CEPAL/UNESCO, 2005).

[10] Para mayor información de los mandatos de la OEA en materia de educación, véanse sus declaraciones y planes de acción en: http://www.summit-americas.org/sisca/ed_sp.html.

Capítulo 14. Gráfico 3

Desembolsos brutos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) en educación canalizados a través de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) en países de Iberoamérica*, promedio 2008/2009

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx).
* Excluye a España y Portugal.
** Incluye transferencias al sector público, alianzas público-privadas, organismos multilaterales y otros.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) son entidades no estatales sin fines de lucro cuya razón de ser es la consecución de objetivos de alto interés social. Se mueven en un amplísimo rango de actividades, que abarca desde la implementación de un proyecto local hasta la incidencia política en organismos internacionales. Puesto que no forman parte del sector público ni del privado, se consideran tercer sector. Las ONGD tienen un papel fundamental en el sector educativo. Así, por ejemplo, Action AID y Oxfam Internacional, junto con la confederación mundial de educadores, Internacional de la Educación, capitanearon el lanzamiento de la Campaña Mundial por la Educación a fines de 1999, a la que se han sumado varias ONGD de América Latina[11]. En la región, destaca el trabajo realizado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)[12]. La UNESCO, por su parte, cuenta desde 1988 con la consulta colectiva UNESCO/ONG sobre educación superior, formada por 60 organizaciones que representan a todos los sectores de la comunidad de enseñanza superior en la región: asociaciones regionales de universidades, organizaciones estudiantiles, grupos feministas, asociaciones de docentes y organizaciones especializadas en tareas de asesoramiento, investigación, evaluación e intercambio educativo.

[11] Véase la Campaña Mundial por la Educación: http://www.campaignforeducation.org.
[12] Véase: http://www.campanaderechoeducacion.org.

Este órgano funciona como centro de estudio, y asiste a la UNESCO en la orientación de sus programas de educación superior y participa activamente en su ejecución[13].

En 2008/2009, del total de desembolsos realizados en AOD para educación, un 11 % fueron canalizados a través de ONGD (en promedio, unos 66 millones de dólares de 2005), que casi en su totalidad fueron bajo la modalidad de cooperación bilateral (98 %). España fue el país que mayor cantidad de recursos movilizó a través de organizaciones de la sociedad civil (49 % del total de la ayuda a través de ONGD, unos 32 millones de dólares), seguido por Estados Unidos (7 millones de dólares) y Alemania, Bélgica, Canadá, Noruega y los Países Bajos (alrededor de 3.5 millones de dólares cada uno).

Empresas y bancos (a través de sus programas de responsabilidad social empresarial) financian y ejecutan proyectos específicos en la región, que tienen un impacto no menor en materia de educación en los países iberoamericanos.

Por su determinación en el compromiso con el cumplimiento de las Metas Educativas 2021, cabe destacar el caso de la Fundación Telefónica. Esta institución participa en el desarrollo de este programa a través de dos proyectos: EducaRed, de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el aula; y Proniño, para la reducción del trabajo infantil mediante una escolarización de calidad. Adicionalmente, en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, firmó un convenio con la OEI[14] según el cual la Fundación destinará 250 000 euros anuales para la ejecución de proyectos conjuntos más 500 millones de euros a lo largo de los próximos diez años.

Otro actor de gran importancia es el Banco Santander, mediante su programa de responsabilidad social empresarial. Aproximadamente el 30 % de su presupuesto va destinado a educación[15], a través de la División Global Santander Universidades. Entre sus líneas de actuación cabe resaltar: a) convenios de colaboración con universidades de España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay; b) acuerdos para proyectos de colaboración académica, financiera y tecnológica con las universidades —como becas, proyectos docentes y de investigación o fomento de las TIC—; c) apoyo a los programas internacionales de cooperación en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento; d) respaldo a Universia y a la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes; y e) impulso de redes académicas internacionales, como RedEmprendia (Red Universitaria Iberoamericana de Incubación de Empresas) (Banco Santander, 2011).

[13] Para más información de la consulta colectiva UNESCO/ONGD sobre educación superior, véase: http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/higher-education/reform-and-innovation/unescongo-partnership.

[14] Para mayores antecedentes del convenio entre la Fundación Telefónica y la Organización de Estados Iberoamericanos, revísese: http://www.oei.es/71cd/tel.pdf.

[15] En la Inauguración del II Encuentro Internacional del Rectores de Universia se anunció que el Banco Santander destinará 600 millones de euros a financiar proyectos universitarios y convenios de colaboración con las universidades, así como a Universia, durante los cinco próximos años.

Distribución de la asistencia oficial al desarrollo en educación por regiones y niveles educativos

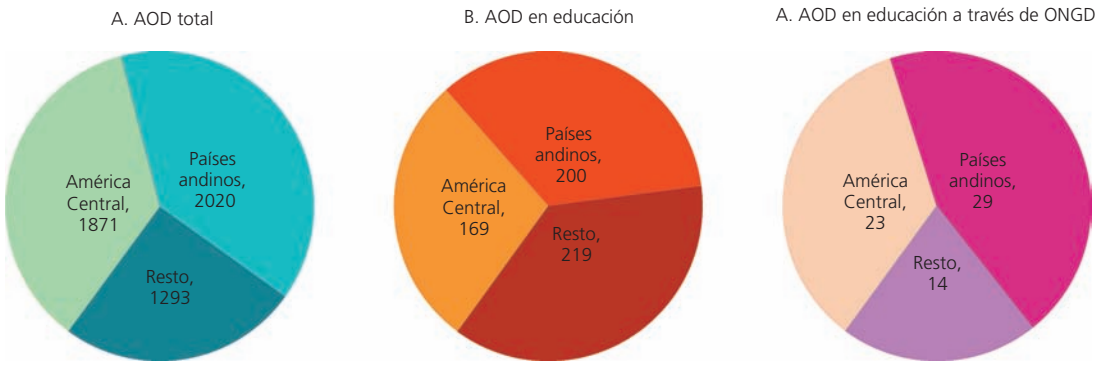
En términos de distribución geográfica, la AOD se concentra mayormente en los países andinos (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), con alrededor del 39 % de la ayuda total; le sigue América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), con el 36 %, y luego los restantes países (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay). Sin embargo, según la densidad poblacional, en América Central es donde mayores desembolsos *per capita* se realizan (0.04 dólares de 2005 por persona).

En lo referido a AOD destinada a educación, los desembolsos se concentran mayormente en el último grupo de países mencionado (37 % de los desembolsos brutos; en 2008/2009, unos 219 millones de dólares en promedio a precios de 2005), seguido por los países andinos y luego América Central (véase el gráfico 4.B). Pero, a juzgar por el tamaño de las poblaciones en edad escolar (en este caso, de 5 a 24 años de edad), es esta última región la que concentra más recursos: 0.20 dólares mensuales por estudiante potencial; a los países andinos se destinan 0.08 dólares mensuales, y a el resto de los países, solo 0.03 dólares.

Capítulo 14. Gráfico 4

Distribución de los desembolsos brutos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) total, en educación y en educación canalizada a través de ONGD en grupos de países de iberoamérica*, promedio 2008/2009

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx).
* Excluye a España y Portugal.

Por otro lado, de la AOD canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil (ONGD), la mayor concentración de recursos se da en los países andinos (44 %, unos 29 millones de dólares), principalmente en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Perú. Por detrás destacan

los países de América Central, concretamente Guatemala, Honduras y, sobre todo, Nicaragua, y luego el resto de los países de la región.

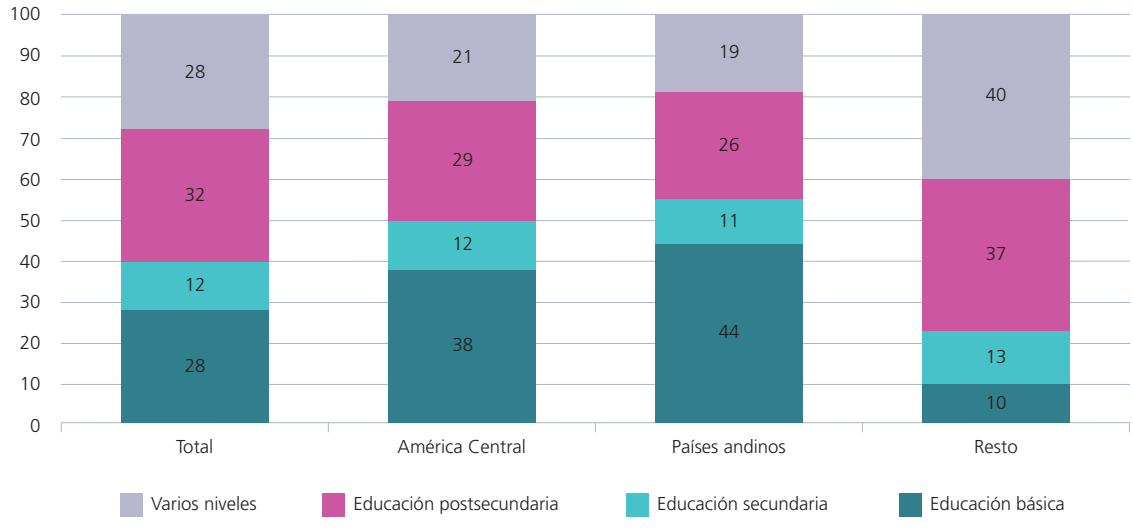
En cuanto a la distribución de la ayuda directa en educación en los distintos niveles educativos, en la región se destinan alrededor del 28 % de los desembolsos a educación básica (primaria y baja secundaria), el 12 % a la educación secundaria (su ciclo superior), el 32 % a la educación postsecundaria (mayormente concentrada en educación universitaria), en tanto que se destina otro 28 % a programas que no pueden ser clasificados en ningún nivel específico o que se refieren a apoyo presupuestario general (véase el gráfico 5).

Sin embargo, hay cierto grado de heterogeneidad entre grupos de países: en los países andinos, la ayuda directa se concentra fundamentalmente en educación básica (44 %), una proporción un poco menor en América Central (38 %) y bastante menor en el resto de los países (10 %). Si bien los recursos destinados a educación secundaria representan una proporción más bien homogénea, en los restantes países cobran significación los recursos destinados a educación postsecundaria y de distribución multipropósito (en conjunto, el 77 % de los desembolsos para ayuda directa en educación).

Capítulo 14. Gráfico 5

Distribución de la ayuda directa en educación según el nivel educativo y los grupos de países de iberoamérica*, 2008

EN PORCENTAJE



Fuente: Informe de seguimiento de educación para todos en el mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación (UNESCO, París).
* Excluye a España y Portugal.

La cooperación sur-sur[16]

La cooperación sur-sur ha registrado un renovado auge en la última década: se ha diversificado (en instrumentos y participantes); se ha convertido en un referente a considerar en los foros internacionales sobre cooperación al desarrollo; y ha empezado a articular una agenda propia de debate, muy centrada en cómo lograr *más y mejor* cooperación. América Latina (progresivamente desplazada como receptora de AOD mundial), ha jugado un rol protagonista en este desarrollo, fomentando el debate sobre esta modalidad, participando de manera activa en los principales foros de cooperación internacional y llevando a cabo numerosas iniciativas de cooperación horizontal sur-sur (en sus versiones bilateral y regional) y novedosas modalidades de cooperación triangular.

El escenario poscrisis presenta una oportunidad para intensificar los mecanismos de cooperación sur-sur y de cooperación triangular. Al menos en el mediano plazo, el mundo se caracterizará por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas, y en este marco deben reforzarse ambas formas de cooperación. Los países emergentes de mayor desarrollo relativo y dinamismo están llamados a potenciar su liderazgo en el sistema de cooperación internacional (CEPAL, 2010).

Entre los eventos que han determinado la dinámica de la cooperación sur-sur en la última década, destacan: la I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002); la I Cumbre del Sur, celebrada en Marruecos (2003); la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile (2007); el I Foro de Alto Nivel sobre Cooperación al Desarrollo en la sede de Naciones Unidas de Nueva York (2008); el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que dio lugar al Plan de Acción de Accra (AAA), en Ghana (2008); y la XVIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en El Salvador (2008), donde se aprobó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Este programa, operativo desde 2010, incluye líneas para la mejora de los sistemas de información y coordinación, formación de recursos humanos, un informe anual, un banco de buenas prácticas y la realización de foros y debates sobre esta materia. El trabajo realizado, hasta el momento, ha permitido avanzar en una identificación más rigurosa de las iniciativas de cooperación sur-sur. Esto ha quedado en evidencia en el último *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica* (año 2010), donde se distinguen proyectos y acciones de cooperación[17].

[16] El hito más importante en los orígenes de la cooperación sur-sur se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1978, donde los países adoptaron por consenso el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD).

[17] Por proyecto se entiende un conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores o temas. En tanto que una acción representa una expresión concreta y acotada de cooperación internacional, ejecutada en un solo sector o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.) (SEGIB, 2010).

La cooperación horizontal bilateral sur-sur

La cooperación bilateral sur-sur ha sido la modalidad más aplicada entre los países de la región. Se ha desarrollado preponderantemente a través del intercambio de experiencias y conocimientos. De acuerdo al último *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica*, durante el año 2009 los países iberoamericanos participaron en 881 proyectos y 321 acciones de cooperación horizontal sur-sur bilateral.

Prácticamente el 96.5 % de esos proyectos fueron ejecutados por siete países de la región, lo cual demuestra un alto grado de concentración: Cuba y la República Bolivariana de Venezuela (los dos primeros oferentes de la región, con participaciones superiores al 20 %), México, Brasil y Argentina (pesos por encima del 10 %), junto a Colombia (8.7 %) y Chile (6.2 %). Este año, sin embargo, destacó también la incipiente actividad mostrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay, quienes ofrecieron el 3.5 % restante.

Por su parte, la distribución de los proyectos por receptores registró una mayor dispersión. De hecho, un 45 % de los 881 proyectos finales se destinaron a doce países con participaciones relativas sobre el total de entre un 2.5 % y un 4.9 %: por bloques subregionales, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana; Colombia y Ecuador; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Mientras tanto, la República Bolivariana de Venezuela y Cuba fueron también los principales receptores, y cada uno de ellos concentró en torno a un 16-17 % de los proyectos de 2009; el mismo porcentaje que sumaron de manera conjunta Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia, tercer y cuarto receptor con más volumen de proyectos recibidos. Finalmente, solo Chile, Honduras y Perú registraron un volumen de proyectos inferior al 2.5 %.

En lo que se refiere a las acciones, la oferta de cooperación estuvo también más concentrada que la recepción, pero en un grado relativamente menor que en el caso de los proyectos. De hecho, en este caso, los cinco países que ofrecieron más acciones (Chile, Argentina, Colombia, Cuba y México, en este orden de importancia relativa) sumaron conjuntamente dos tercios de las 321 acciones. Otro 25 % se explicó por el papel jugado por Brasil, quien sumó a sus 121 proyectos unas 28 acciones; y, de manera destacable, Perú y Uruguay, dos de los países con actividad más incipiente y que ejecutaron, respectivamente, 27 y 22 acciones. El 10 % restante se debió, casi en su totalidad, a la actividad de la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, quienes ejecutaron, respectivamente, casi un 5 % y un 3 % de las acciones finales. Costa Rica contribuyó al global con el impulso a cuatro acciones, y El Salvador, Paraguay y la República Dominicana hicieron lo propio sumando una acción puntual cada uno.

La recepción de acciones mostró la distribución más dispersa, pues solo un país, Panamá, concentró más de un 10 % del total de las recibidas. Mientras tanto, Ecuador casi alcanzó un 10 %,

El Salvador y Costa Rica, junto a la República Dominicana y Paraguay, atrajeron, en cada caso, en torno a un 8 % de las acciones finales. El resto de los países se ubicó en participaciones relativas menores: en torno al 7 %, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela; entre un 2.6 % y un 5 %, Colombia, Cuba, Perú y Uruguay; y por debajo del 2.5 %, de norte a sur, México, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Argentina y Chile.

Por sectores de actividad, la mayoría de los proyectos ejecutados en 2009 (345, cerca del 40 % del total) estuvieron relacionados con actividades de tipo económico: 187 con los sectores productivos; 158 con el desarrollo de infraestructuras y servicios. Muy cerca se situaron las actividades de carácter social (educación, salud, vivienda o agua, entre otros) las cuales implicaron prácticamente otro 40 % (342 proyectos). Como en ejercicios anteriores, educación y salud acapararon una buena parte de esta cooperación. En el área educativa destacaron los procesos para promover la educación a distancia, los dedicados a orientar los programas curriculares y los que ligaron educación con cultura nativa u originaria (SEGIB, 2010).

Menor importancia relativa tuvieron los proyectos clasificados en el marco de otras dimensiones de actividad (cultura, género, medio ambiente, prevención de desastres, fortalecimiento de la gestión y de las instituciones públicas, justicia y seguridad), que representaron el 22 % de los 881 proyectos finales.

El peso que las distintas actividades tuvieron sobre el total de proyectos estuvo directamente relacionado con el perfil de capacidades y necesidades de los países:

Desde el lado de las capacidades, Cuba y Brasil transfirieron sus mejores experiencias en el ámbito social; la República Bolivariana de Venezuela y Argentina mostraron un perfil más centrado en sus fortalezas económicas (la energía y lo agropecuario, respectivamente); Ecuador, Costa Rica y Uruguay mostraron también cierta concentración de proyectos en el ámbito económico; mientras que Chile, Colombia y México ejecutaron la mayor parte de su cooperación en otras dimensiones de actividad.

Mención especial merece Cuba, que basó cerca del 70 % de su cooperación en el ámbito social. Dicha cooperación se centró sobre todo en salud y educación, y se articuló a través de programas sectoriales, de larga duración y con ejecución simultánea en varios países. Durante el año 2009, sus programas de cooperación social más destacados en el ámbito educativo fueron: el programa de alfabetización «Yo, sí puedo» y el programa para becarios extranjeros, que alcanzaron a la mayoría de los países de la región.

Otros casos de cooperación horizontal sur-sur bilateral, reportados como exitosos por los países iberoamericanos en el ámbito educativo, fueron los Centros de Referencia para la Primera Infancia entre Chile y Haití, y el desarrollo de materiales multimedia para el aprendizaje de lenguas y culturas originarias entre México y el Estado Plurinacional de Bolivia (SEGIB, 2010).

Desde el lado de las necesidades, la República Bolivariana de Venezuela y Cuba concentraron su cooperación en la recepción de proyectos económicos; únicamente tres países (Colombia, Guatemala y México) presentaron una mayoría de proyectos clasificados en otras dimensiones; el resto recibió, sobre todo, proyectos de carácter social, con participaciones relativas que oscilaron entre el 37 % de Costa Rica y el 70 % de Uruguay.

La cooperación horizontal sur-sur regional

La cooperación regional sur-sur se enmarca en lo que se denomina cooperación subregional, que se realiza entre subregiones de América Latina y es gestionada y ejecutada en bloque. La región latinoamericana cuenta con múltiples esquemas de integración con características y necesidades propias que se complementan entre sí, aunque sus necesidades muchas veces difieren.

De acuerdo con el *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica 2010*, durante el año 2009 hubo un número importante de casos de cooperación realizados bajo esquemas de concertación regional: esquemas sur-sur, como son la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); pero también casos realizados bajo esquemas norte-sur, por la presencia de España, Portugal y Andorra (en el caso de los organismos iberoamericanos) y de países como Estados Unidos y Canadá (el Proyecto Mesoamericano y la OEA). Además, se encontraron experiencias que, aun respondiendo a un funcionamiento regional y horizontal, mostraron una institucionalidad variable. Se trató, por ejemplo, de programas de cooperación con operativas similares a una triangulación extendida regionalmente y con participación de actores que no siempre fueron gubernamentales.

Respecto a las áreas en que se ha concentrado la cooperación a nivel regional, en el ALBA la mayoría de los proyectos ejecutados se han relacionado con el ámbito energético y el social (educación, salud y deportes), en la CAN se han aplicado diversos programas, que van desde el desarrollo fronterizo a la cooperación policial y judicial, pasando por la promoción de la democracia y los derechos humanos. Algo similar ocurre en el SICA, donde se han desarrollado proyectos en ámbitos diversos, como el medio ambiente, el turismo, la cultura, la economía y las áreas sociales. En el MERCOSUR, por último, se desarrollaron principalmente proyectos asociados al fortalecimiento de sectores económicos y comerciales.

Cabe destacar el aporte de España, pues además de contribuir activamente en organismos de carácter iberoamericano, ha desarrollado numerosos proyectos de cooperación con organismos de concertación regional. En ambos tipos de situaciones, España ha jugado un rol dual. En algunas de las experiencias reportadas, combina la contribución financiera junto al apoyo técnico

y profesional a través, por ejemplo, de su participación en asistencias técnicas, intercambios de experiencias, seminarios o talleres, entre otros. En otras ocasiones, la cooperación española se limita al apoyo financiero. Lo relevante de esto es que no se trata de una mera transferencia de asistencia oficial al desarrollo hacia organismos regionales, sino del uso de ese instrumento en apoyo a experiencias concretas de carácter regional y horizontal (SEGIB, 2010).

Por otra parte, en el marco de la cooperación horizontal sur-sur regional, sobresalen algunos proyectos que nacieron como cooperación horizontal sur-sur bilateral, pero que terminaron insertándose en una dinámica regional, como el programa cubano de alfabetización «Yo, sí puedo». Este programa, que favoreció en primera instancia a la República Bolivariana de Venezuela y luego al Estado Plurinacional de Bolivia y a Nicaragua, tras la incorporación de la República Dominicana, Honduras y Ecuador al ALBA, acabó ejecutándose a través del Programa Grannacional ALBA-Educación.

Aunque no fue considerado en el *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica 2010*, es necesario mencionar el rol de los bancos de desarrollo latinoamericanos en materia de cooperación regional. Al respecto, cabe citar al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE, creado en 1961), la Corporación Andina de Fomento (CAF, 1971); y otros, como el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA, 1976). Más recientemente, destaca la creación del Banco del Sur (2007), orientado a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y social de los estados miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Algunos aspectos positivos de estos bancos se refieren a que la deuda emitida por los bancos de desarrollo subregionales exhibe una mejor calificación crediticia en comparación con las obligaciones emitidas por los Estados de forma individual, lo que permite a estos últimos el acceso a mejores términos de financiamiento. Ello es consecuencia de su condición como acreedores privilegiados y su capacidad de adaptación a las necesidades de los países más pequeños. Además, a diferencia del Banco Mundial e inclusive de los bancos regionales de desarrollo norte-sur, como el BID, la dirección de los bancos subregionales de desarrollo ha quedado en manos de los países en desarrollo, que pueden beneficiarse así de un mayor nivel de independencia (Mieres y Trucco, 2008).

Entre los bancos subregionales, cabe destacar especialmente la CAF. Para los países andinos, la CAF se ha transformado (desde el año 2000) en la principal fuente de financiamiento multilateral, sobrepasando los préstamos del BID y del Banco Mundial juntos; además, se ha convertido en la principal fuente de financiamiento en el área de infraestructura en Latinoamérica.

La CAF promueve una agenda para el desarrollo integral que apunta al crecimiento sostenido, sostenible y de calidad, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo

en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado. En la actualidad, esta institución está conformada por dieciocho países de América Latina y catorce bancos privados (OEI, 2011).

En general, los bancos subregionales han puesto el énfasis en el financiamiento de proyectos en infraestructuras, transporte, comunicaciones y en sectores productivos. Sin embargo, la CAF ha sobresalido además por su apoyo financiero a proyectos de carácter social. En el ámbito educativo, destaca en el último tiempo su apoyo al Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica en Colombia y al Proyecto de Desarrollo Integral de la Educación en Ecuador.

Cabe subrayar que con la entrada en vigencia del Protocolo Modificatorio del Convenio Constitutivo de la CAF, acaecida el 9 de julio de 2008, se inició una nueva etapa de crecimiento para la institución, al permitirse la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe en condición de miembros plenos de la CAF. La entrada en vigor de esta modificación, además de resaltar el indeclinable compromiso con el desarrollo sostenible y la integración regional, ha contribuido a fortalecer la capacidad financiera y la posición privilegiada de la CAF en los mercados internacionales de capital, así como a corroborar su dimensión latinoamericana y caribeña (CAF, 2011).

Por último, es necesario mencionar el reciente convenio de colaboración entre la CAF y la OEI, en la XX Cumbre Iberoamericana (celebrada en Mar del Plata a fines del 2010), en el marco del proyecto Metas Educativas 2021, con el objetivo de aunar esfuerzos y promover acciones conjuntas en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y el desarrollo social en los países miembros de la comunidad iberoamericana (OEI, 2011).

La cooperación triangular

En la cooperación triangular, tal como su nombre indica, participan tres actores fundamentales. Habitualmente, estos han sido un donante tradicional (que aporta los recursos financieros), un país de renta media[18] (que aporta sus recursos humanos formados, sus propias experiencias, tecnologías apropiadas y recursos en especie) y un tercer país de menor desarrollo relativo (que aporta sus capacidades institucionales de contraparte y los costos locales que se pacten). Sin embargo, hoy tienen lugar acciones de cooperación que escapan en cierta medida a este esquema, por ejemplo: dos países de renta media se asocian en favor de un tercero de menor desarrollo relativo, o dos donantes tradicionales (país u organismo internacional) se asocian con un país de renta media a favor de un cuarto.

[18] También llamado país emergente. Hace referencia a países que presentan un nivel de desarrollo medio con claras ventajas comparativas en algunos de sus sectores y que los habilita como potenciales cooperantes.

De acuerdo con las agencias de cooperación alemana, brasileña y española, la cooperación triangular suele responder a una de estas tres fórmulas de financiamiento: *común* (fondo cofinanciado por el donante tradicional y el nuevo oferente); *paralela* (cada oferente gestiona sus fondos de manera separada); y *unilateral* (el proyecto lo financia el donante tradicional y el nuevo oferente se dedica a la ejecución técnica) (AECID, 2011). En el ámbito iberoamericano, pueden encontrarse experiencias de todo tipo. Sin embargo, destacan, por la mayor complejidad en su procedimiento, los fondos de financiamiento mixto impulsados por Chile con la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ, hoy GIZ), y por España con el propio Chile y con Argentina.

Respecto a la gestión de la cooperación triangular, esta se desarrolla en ciertas etapas. Primero se identifican las áreas de cooperación y las prioridades (definidas por los países beneficiarios), luego se procede a la formulación de los proyectos por todos los actores involucrados, después se definen los recursos financieros que deberán aportar los participantes y, finalmente, se suscriben los convenios de cooperación necesarios para la ejecución del proyecto.

La creciente importancia de la cooperación triangular en la agenda regional e internacional sobre cooperación al desarrollo ha estado acompañada de una intensa actividad en términos de ejecución de proyectos y acciones. En efecto, durante el año 2009 se registraron en la región 46 proyectos/acciones de cooperación triangular. Su caracterización sugiere que, tal y como pasó en la anterior modalidad de cooperación, esta se ejecutó mayoritariamente a través de proyectos (un 80 %). El grado de participación y el rol ejercido por cada país en esta cooperación difirió:

- Como primer oferente, Chile ejecutó prácticamente el 40 % de las acciones y proyectos registrados; otro 40 % se explicó por la actuación conjunta de México (17 %), Brasil (15 %) y Argentina (11 %); mientras tanto, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia mostraron pesos relativos menores, de un 9 %, un 7 % y un 2 %, respectivamente.

- Los países que ejercieron el rol de receptores en un mayor número de ocasiones fueron El Salvador (20 %), el Estado Plurinacional de Bolivia y Paraguay (17 % cada uno), junto a Ecuador (13 %). Por debajo de estos se ubicaron Costa Rica, Colombia y Nicaragua (peso relativo sobre el total ejecutado de entre el 7 % y el 9 %); Guatemala, la República Dominicana y Honduras (entre un 2 % y un 4 % del total).

- Solo hubo dos países iberoamericanos que ejercieron de segundo oferente: Cuba, que compartió varias triangulaciones sur-sur-sur junto con la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia; y España, presente en el 10 % de las trian-

gulaciones ejecutadas en 2009. Dos países extraregionales, Japón y Alemania, acapararon el rol de segundos oferentes en un 37 % y un 30 % de las ocasiones, respectivamente. Otros actores mantuvieron participaciones puntuales: Canadá y Corea del Sur; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el BID y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En lo que se refiere a la distribución sectorial de la cooperación sur-sur y triangular, se trató de actividades de elevada complejidad científico-tecnológica, que justifican la suma de esfuerzos y recursos ligada a esta modalidad de cooperación. Prácticamente la mitad de los 46 proyectos/acciones registrados se relacionaron con actividades no clasificables en categorías socioeconómicas (fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil, y medio ambiente); un 30 %, con la economía; y el 20 % restante, con actividades sociales.

En especial, en materia educativa, destaca la acción de cooperación desarrollada en Nicaragua, definida como «Educación profesional a estudiantes de escasos recursos en áreas rurales», desarrollada por Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, y la «Implementación del sistema dual en educación técnica superior a partir del trabajo conjunto entre escuela y empresa», en El Salvador. Una acción que tuvo como primer oferente a Chile y como segundo oferente a Alemania.

La riqueza de la cooperación sur-sur desarrollada nace desde una práctica basada en la horizontalidad, la solidaridad, y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y las principales prioridades de los cooperantes. Es, por lo tanto, una cooperación en la que prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero. Cubre una amplitud de ámbitos acorde a los requerimientos de los participantes mediante asistencia técnica o el fortalecimiento de capacidades. Establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo con sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía. La cooperación sur-sur procura la eficiencia en el uso de los recursos y favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se pueden construir alianzas (SEGIB, 2010).

Una de las principales ventajas que ofrece esta iniciativa se vincula al hecho de que los países en desarrollo, especialmente en una misma región, comparten experiencias comunes, así como vínculos culturales que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación.

La cooperación sur-sur no sustituye a la tradicional norte-sur; tampoco es subsidiaria de ella ni un instrumento suyo. Más bien, aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la cooperación norte-sur, a partir de su propia experiencia y con las miras pues-

tas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria (SEGIB, 2009). Así ha sido puesto de manifiesto en distintos foros internacionales.

De esta forma, la cooperación sur-sur se convierte en una gran alternativa para el fomento de la educación en la región, especialmente por su fortaleza en el ámbito de la cooperación técnica y el fortalecimiento de capacidades. Si bien la cooperación sur-sur se ha concentrado hasta el momento en áreas como la economía, el fortalecimiento institucional y el cuidado del medio ambiente, hoy parece ser el momento propicio para plantear el desarrollo de un mayor número de iniciativas en el ámbito educativo, tendientes a contribuir con el cumplimiento de las Metas Educativas 2021.

Proyecciones de asistencia oficial al desarrollo en educación en función del cumplimiento de las Metas Educativas 2021

La necesidad de allegar nuevos recursos a los ministerios e instituciones responsables del logro de las Metas 2021, muy en especial al Ministerio de Educación, para cerrar las brechas financieras existentes, puede solventarse a través de la integración de nuevos actores y mecanismos que canalicen tanto recursos como responsabilidades en torno a la educación.

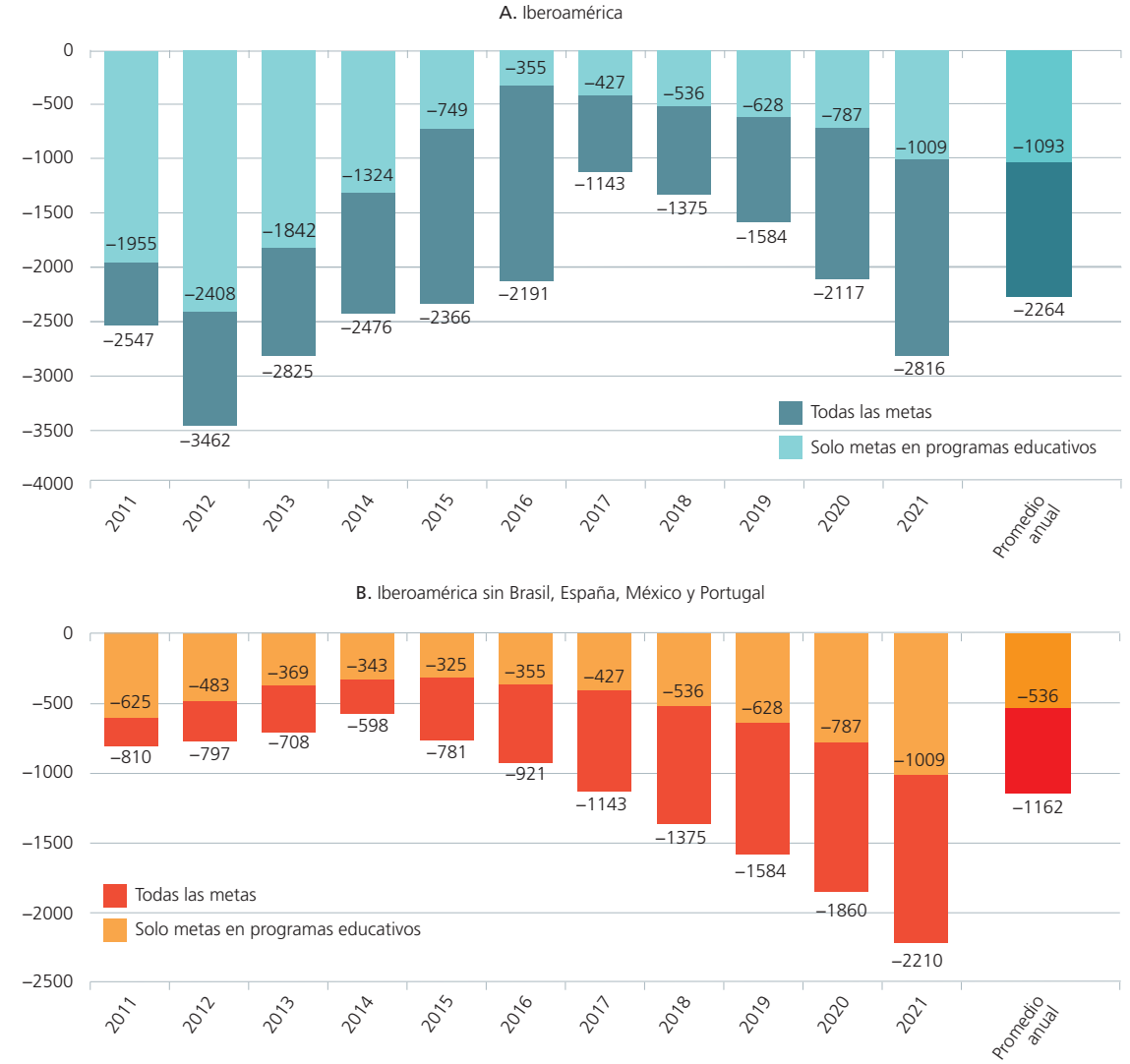
Para el cumplimiento del proyecto educativo Metas 2021 es necesario identificar diversas fuentes adicionales o complementarias de financiamiento, por la necesidad de cubrir el déficit de recursos que la fuente principal, el presupuesto público, no alcanza a cubrir, de acuerdo a las proyecciones realizadas. Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad. La manera como el Estado obtiene los recursos públicos y los reasigna en función de cómo representa los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los distintos sectores sociales, es un primer ámbito de actuación. La mayor eficiencia y eficacia en su recaudación y distribución es un factor importante para el incremento de los recursos públicos.

Un componente central dentro de la diversificación de la matriz de financiamiento para la educación que propone el proyecto de Metas Educativas 2021 es la cooperación internacional. En estas materias destaca no solo la AOD, sino también el canje del servicio de deuda por inversión educativa. Las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral constituyen una importante fuente de recursos financieros y de apoyo técnico, dentro de las que destaca la cooperación sur-sur entre países en vías de desarrollo, como se vio más arriba.

Capítulo 14. Gráfico 6

Iberoamérica (21 países): déficit anual de recursos considerando el cumplimiento de la meta específica 24 (aumento presupuestario), 2011-2021

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: CEPAL/OEI/SEGIB, 2010.

La diversificación de fuentes favorece el uso flexible de recursos para comprometer objetivos y programas específicos, la superación de trabas burocráticas asociadas al diseño y aprobación de los presupuestos públicos centralizados, la revisión de la eficiencia en el uso de dichos recursos y un mayor compromiso con su eficacia, entre otras ventajas. Considerando el gran peso de los recursos públicos en el área educativa, el aporte de esta diversificación tiene su mayor impacto en la posibilidad de generar y trasladar las buenas prácticas en materia de gestión al sistema de gestión estatal, así como asegurar una mayor sostenibilidad de los programas educativos.

La tendencia de la AOD en la última década ha sido hacia la concentración de los flujos en los países de menor desarrollo relativo y desplazamiento de América Latina como receptora de AOD mundial, en vista de que la mayoría de sus países se consideran países de renta media (PRM). Pero esta política de asignación de la AOD no considera la heterogeneidad observada en los países organizados bajo esta categoría.

De esta manera, la Secretaría General Iberoamericana (2009) plantea que dejar a los PRM fuera de la atención de la AOD equivale a penalizarlos por los niveles de desarrollo adquiridos y también a limitarles el potencial de los mismos como socios para el desarrollo en los esfuerzos mancomunados con relación a terceros países de menor desarrollo relativo. Por otro lado, la CEPAL (2010) considera que es fundamental que se introduzcan cambios en las políticas y en las prioridades de asignación que actualmente sigue la asistencia para el desarrollo, para que esta considere las necesidades específicas de los países y sus poblaciones vulnerables.

A pesar de las tendencias globales indicadas anteriormente, en los últimos años se ha registrado un aumento absoluto del volumen de fondos recibidos por los países iberoamericanos: entre 2002/2003 y 2008, el flujo de recursos totales de AOD a la región habría aumentado alrededor de un 78 %, y en el ámbito educativo, estos se habrían incrementado alrededor del 50 % (UNESCO, 2011) para situarse en poco menos de 600 millones de dólares como promedio en 2008/2009.

Sin embargo, dichos niveles de AOD en educación son a todas luces insuficientes si se considera que, aun realizando los aumentos presupuestarios pactados en el compromiso Metas Educativas 2021, la región registraría un déficit importante de recursos, en promedio de unos 2300 millones de dólares anuales si se busca el cumplimiento de todas las metas (incluyendo el apoyo a grupos vulnerables y la investigación y desarrollo), o de cerca de de 1100 millones anuales si se consideran solo aquellas metas estrictamente vinculadas con los presupuestos educativos de cada país (véase el gráfico 6.A).

Al respecto, es necesario tener en cuenta que al menos parte de la AOD no educativa se orienta al financiamiento siquiera sea parcial de la lucha contra la pobreza y el apoyo a diversos grupos vulnerables. Por otro lado, muchos de los países integran al menos parte de la cooperación internacional recibida dentro de sus presupuestos educativos, por lo que los compromisos de AOD pueden estar ya incorporados en las proyecciones de financiamiento público realizadas. Por dicho motivo, las estimaciones que se presentan a continuación sobre necesidades de AOD en educación se realizan partiendo de la base de que el nivel observado de AOD educativa en 2008/2009 está integrado en los presupuestos educativos, y que los compromisos posibles de recursos adicionales se derivan de un incremento de los mismos por encima del nivel de 2008/2009.

Capítulo 14. Tabla 1

Proyección de recursos totales y adicionales en asistencia oficial al desarrollo (AOD) en educación destinados a países de Iberoamérica, según distintos escenarios*

EN MILLONES DE DÓLARES

Año	Proyección de AOD en educación según tasas de crecimiento proyectadas de los países		Proyección de AOD en educación según tasas de crecimiento proyectadas de los países					
			... y aumento paulatino de 10 puntos porcentuales en la participación de la AOD en educación en la AOD total			... y aumento paulatino de 20 puntos porcentuales en la participación de la AOD en educación en la AOD total		
	Total	Recursos adicionales	Total	Recursos adicionales	Porcentaje sobre la AOD total	Total	Recursos adicionales	Porcentaje sobre la AOD total
2011	600.5	12.4	600.5	12.4	11.3	600.5	12.4	11.3
2012	611.6	23.5	665.7	77.6	12.3	719.7	131.7	13.3
2013	622.5	34.5	732.8	144.8	13.3	843.1	255.1	15.3
2014	634.7	46.6	803.6	215.5	14.3	972.5	384.4	17.3
2015	647.9	59.9	878.0	289.9	15.3	1108.0	520.0	19.3
2016	656.5	68.5	948.4	360.3	16.2	1240.2	652.1	21.2
2017	665.3	77.3	1020.7	432.6	17.2	1376.1	788.0	23.2
2018	674.2	86.2	1095.0	507.0	18.2	1515.8	927.8	25.2
2019	683.3	95.2	1171.4	583.3	19.2	1659.5	1071.4	27.2
2020	692.5	104.5	1249.9	661.8	20.2	1807.2	1219.1	29.2
2021	701.9	113.9	1330.5	742.4	21.2	1959.0	1371.0	31.2
Promedio anual	**653.7**	**65.7**	**954.2**	**366.2**	—	**1254.7**	**666.6**	—
Total acumulado	**7191**	**722.5**	**10 496.3**	**4027.8**	**16.0**	**13 801.7**	**7333.1**	**20.8**

Fuente: Proyecciones sobre la base de la OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx), y la Economist Intellligence Unit (www.eiu.com).

* Las proyecciones de crecimiento de los países donantes fueron extraídas de la Economist Intellligence Unit (www.eiu.com), y el crecimiento promedio observado entre 2000 y 2009. El crecimiento de recursos de los organismos multilaterales se estimó según la tasa de crecimiento del conjunto de los países donantes.

La proyección del aumento de la AOD en educación asociada solamente a los niveles de crecimiento previstos para los países cooperantes, manteniendo la misma prioridad respecto del año 2008/2009 de poco más del 11 % dentro del conjunto de AOD destinada a los países de Iberoamérica, involucra apenas un promedio de 66 millones de dólares adicionales (a precios de 2005) y un acumulado adicional en diez años de 720 millones de dólares, lo que permitiría cubrir solo un 6 % del déficit proyectado en materia de cumplimiento de metas en programas educativos. En conjunto, el total de la AOD en educación (suponiendo que esta se computara fuera de los presupuestos públicos proyectados para cumplir las metas) equivaldría aproximadamente al 59.8 % del déficit total en programas educativos (en promedio, 650 millones de dólares por año).

Este volumen de recursos adicionales es a todas luces insuficiente para formar parte importante de los recursos externos que podrían apoyar la concreción del proyecto Metas Educativas 2021. Aun descontando Brasil, México y los países de la península Ibérica, dado el tamaño de las economías y sus necesidades educativas (y, por tanto, el gran requerimiento de fondos), los recursos adicionales en AOD para educación solo alcanzarían para cubrir un 12 % del déficit de la región (en promedio, unos 540 millones de dólares por año, como se puede apreciar en el gráfico 6.B).

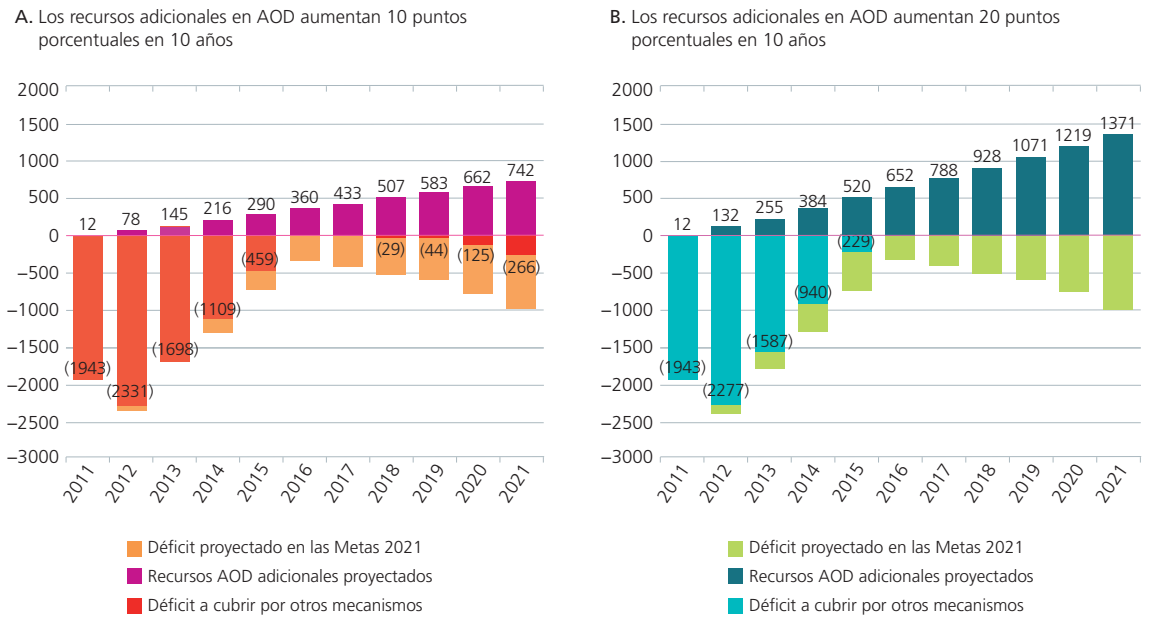
Un escenario un poco más auspicioso es el que se presenta si los donantes (tanto bilaterales como multilaterales) hicieran el esfuerzo de incrementar paulatinamente en diez puntos porcentuales la participación de la AOD educativa dentro del total de AOD que destinan a los países de Iberoamérica (como medida adicional al mantenimiento de la AOD total como porcentaje del PIB). De esta manera, en el conjunto de cooperantes, la participación de la AOD educativa dentro de la AOD total pasaría del 11.3 % al 21.2 %, acumulando un total de 4000 millones de dólares durante todo el período, equivalente aproximadamente a un tercio del déficit total de la región en aquellas metas relacionadas con programas educativos (véase la tabla 1). Excluyendo a Brasil, México y los países de la península Ibérica, los recursos adicionales en AOD representarían un 68 % del déficit acumulado de la región, aporte suficiente considerando la necesidad de que los países diversifiquen tanto fuentes de financiamiento interno como externo, y que el compromiso adoptado con el proyecto Metas Educativas 2021 incluye la creación del Fondo Solidario de Cohesión Educativa, el cual compromete aportes de entre el 20 % y el 40 % de los recursos adicionales que puedan gestionar los países que presenten déficit en el financiamiento de sus propias metas.

Conviene tener en cuenta que, aunque en promedio y como valor acumulado, la AOD educativa adicional podría cubrir un 33.5 % del déficit de financiamiento de las metas educativas en la región en su conjunto, su distribución temporal no favorecería un avance paulatino (vía financiamiento externo) de las mismas, lo que supondría que algunos de los países que enfrentan déficit replanteen el ritmo de avance hacia sus metas para desplazar dicha insuficiencia, preferentemente, hacia los últimos años de ejecución del proyecto Metas Educativas 2021, además de la búsqueda de otras fuentes de financiamiento adicional (véase el gráfico 7.A).

Capítulo 14. Gráfico 7

Déficit proyectado en las metas educativas 2021 (programas educativos) y saldo deficitario proyectado con recursos adicionales en asistencia oficial al desarrollo (AOD) para educación

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: CEPAL/OEI/SEGIB, 2010, y proyecciones sobre la base de la OCDE, Sistema OECD.StatExtracts (http://stats.oecd.org/index.aspx), y la Economist Intellligence Unit (www.eiu.com).

Lo anterior es necesario aun en un contexto más favorable de esfuerzo de los países y organismos donantes para reorientar recursos al ámbito educativo. Por ejemplo, si los donantes aumentaran progresivamente la participación de la AOD en educación dentro de la AOD total en 20 puntos porcentuales (del 11.3 % al 31.2 % a lo largo de diez años, lo que en términos absolutos mantendría niveles de AOD no educativa para la región en todo el período), el total de desembolsos adicionales alcanzaría un promedio de 670 millones de dólares anuales (acumulando 7300 millones de dólares), lo que es equivalente al 61 % del déficit proyectado para el avance en las metas asociadas con programas educativos. Sin embargo, el promedio en los primeros cinco años (2011-2015) sería de en torno a 260 millones de dólares, equivalente solo al 16 % del déficit dentro de dichos años, en los cuales la insuficiencia de recursos proyectada es mayor (véanse nuevamente los gráficos 6.A y 7.B). Por dicho motivo, junto con trazar planes que redistribuyan el déficit presupuestario nacional hacia períodos en los que haya mayor AOD educativa disponible, es necesario que los ministerios de Educación y Finanzas exploren tanto mecanismos internos adicionales de financiamiento extrapresupuestario como alternativas adicionales de financiamiento externo.

Canje de deuda pública externa por inversión en educación

Entre las posibles fuentes adicionales de financiamiento externo se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión para la educación. La necesidad de desarrollar mecanismos que permitan avanzar en este tipo de canje se sustenta principalmente en que la deuda externa de los países en vías de desarrollo se ha transformado en un verdadero obstáculo para elevar su inversión en educación. Este planteamiento cobra especial relevancia en Iberoamérica, pues es la región más endeudada del mundo. La carga de la deuda es tan grande que en algunos países el servicio de la deuda supera al gasto en educación o en salud, y, en algunos casos, los dos combinados (Filmus y Serrani, 2009).

Aunque los llamamientos internacionales para el canje de deuda por educación llevan más de una década y media[19], solo hace algunos años comenzó a formarse un movimiento internacional en torno a esta cuestión, con un empuje particularmente fuerte desde Iberoamérica. En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José (Costa Rica), en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco del canje de deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la comunidad iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios. Actualmente, frente a las necesidades de rediseño de la arquitectura financiera internacional a raíz de la reciente crisis financiera, en particular de los organismos internacionales de financiamiento como el propio FMI, estos planteamientos pueden enfrentar una mejor acogida (Espíndola, 2010).

Las operaciones de conversión de deuda externa transforman un pasivo en otro con diferentes características de desembolso. Las experiencias en este ámbito, que involucran acreedores oficiales bilaterales, datan de la década de los ochenta. En América Latina existen experiencias de acuerdos bilaterales de reducción de deuda, lo que involucra a un Gobierno acreedor que convierte su deuda, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente —o una fracción menor— en moneda local en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el país acreedor (CEPAL/UNESCO, 2005).

La región ha sido activa en iniciativas de canje de deuda por inversión social. De acuerdo a una investigación realizada por la OEI y la Fundación SES, entre 1988 y principios de 2008 se

[19] En 1992, la CEPAL y la UNESCO plantearon conjuntamente que una fuente posible de financiamiento para redinamizar la educación eran las reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores; por ejemplo, desde defensa y servicio de la deuda hacia educación y conocimiento (véase: *Educación y conocimiento, ejes de la transformación productiva con equidad*, CEPAL/OREALC, 1992, Santiago de Chile).

desarrollaron 128 experiencias en todo el mundo de canje de deuda por inversión social (74 de las cuales involucraron a países iberoamericanos), que supusieron la condonación de un total de 3608.5 millones de dólares y la inversión de 1945.7 millones en programas sociales (Filmus y Serrani, 2009).

El protagonismo de Iberoamérica en esta materia se debe en gran parte al Gobierno español, que ha sido el acreedor más activo a la hora de negociar deudas bilaterales en la región. Entre 2004 y 2007, este país ejecutó siete operaciones de conversión de deuda, que totalizaron 349 millones de dólares, de los cuales 196 millones de dólares fueron condonados y depositados en «fondos contravalor» para financiar programas educativos en los países de Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y Paraguay (Jiménez, Morduchowicz y Astorga, 2009). En el marco de la cooperación sur-sur, otros países de la región han desarrollado acciones en este ámbito. Brasil, por ejemplo, ha aplicado medidas orientadas a aliviar la carga de los deudores, que, a fines de 2004, le debían mil millones de dólares; así, también redujo en 150 millones de dólares las obligaciones de algunos de ellos, sobre todo de América Latina (CEPAL, 2008).

En rigor, todas las deudas bilaterales pueden ser objeto de condonación o canje, con algunas restricciones. La reducción de este tipo de deudas se conduce, por lo general, a través del Club de París, un grupo informal de diecinueve acreedores gubernamentales de países desarrollados, que se ocupa de encontrar soluciones coordinadas y sustentables para los países deudores que tienen problemas de pago. El carácter de cooperación de la mayoría de las deudas bilaterales las hace más abiertas que las multilaterales a una posible condonación, a una reestructuración y al canje.

Tradicionalmente, la deuda multilateral no ha sido objeto de condonación. Sin embargo, en 1996, el Banco Mundial y el FMI lanzaron la iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) para ayudar a dichos países a través de un alivio integral de la deuda. El marco del HIPC reforzado, acordado en 1999, simplificó los criterios de calificación, aceleró el proceso de entrega e incluyó un vínculo explícito con la reducción de la pobreza. En la cumbre del G8 de julio de 2005, los países más desarrollados se comprometieron a condonar la deuda de dieciocho de los países incluidos en la iniciativa HIPC. Hasta la fecha, solo tres países iberoamericanos han sido considerados aptos para la iniciativa: Nicaragua, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Durante los últimos años han surgido otras iniciativas de reducción de deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los países miembros del Club de París, como la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la condonación de deuda del BID, que aportan lecciones para la propuesta de lograr mayor multilateralidad para el canje de deuda por educación.

En mayo de 2005, el G8 decidió en Gleneagles (Escocia) otorgar una condonación del 100 % de la deuda multilateral a los países pobres y altamente endeudados que hubieran cumplido con las condiciones de la iniciativa HIPC. Respecto de la IADM, los países iberoamericanos que accedieron a ella fueron el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Nicaragua. El FMI y el Banco Mundial fueron los organismos multilaterales que participaron de la IADM en beneficio de la región latinoamericana, con fechas de corte a diciembre de 2004 y diciembre de 2003, respectivamente. A esta iniciativa se le sumó la que llevó adelante en marzo de 2007 la Asamblea de Gobernadores del BID, que aprobó un alivio de deuda para los mismos países iberoamericanos, por los saldos de préstamos pendientes al 31 de diciembre de 2004 de su Fondo de Operaciones Especiales.

En particular, si se considera la participación de las acciones relativas a la deuda externa en el total de fondos de AOD comprometidos entre 2002 y 2007, esta fue de un 25 % para el Estado Plurinacional de Bolivia, de un 27 % para Nicaragua, y de casi un 30 % para Honduras. La contracara de este hecho es el menor peso de la AOD en forma de servicios sociales e infraestructura social. En estos tres países, la participación de este tipo de asistencia se situó entre un 32 % y un 39 % entre 2002 y 2007, muy por debajo de la participación que dicho rubro tuvo para América Latina y el Caribe en su conjunto. Si bien la AOD en forma de acciones relativas a la deuda refleja la preocupación y voluntad de los países donantes, y de la comunidad internacional en general, de aliviar la carga de la deuda de los países de más bajos ingresos, también se deberían tener en cuenta las necesidades concretas de flujos frescos de asistencia que pueden tener esos países (CEPAL, 2010).

Hasta el momento, las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son pocas. Sin embargo, por modestas que sean, las sumas permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto es muy positivo, sobre todo en circunstancias en que la cooperación internacional para educación tiende a mermar en la región y su incidencia sobre el total de la inversión educativa de los países es muy reducida. Pero no se trata solo de invertir más, sino de invertir mejor; por ello, las iniciativas en este campo deberían tener claros los criterios respecto a dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte, debería plantearse también un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda a aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas (Espíndola, 2010).

Se puede ilustrar el efecto que tendría el canje del servicio de la deuda pública en el marco de las necesidades de financiamiento del proyecto educativo Metas 2021 y sus déficits proyectados. Por ejemplo, si los países de América Latina negociaran el canje gradual tan solo de un monto de deuda equivalente al 1 % del PIB de cada país a lo largo de diez años (es decir, el 0.1 % del PIB por año para destinar a educación), lo que representa en promedio de

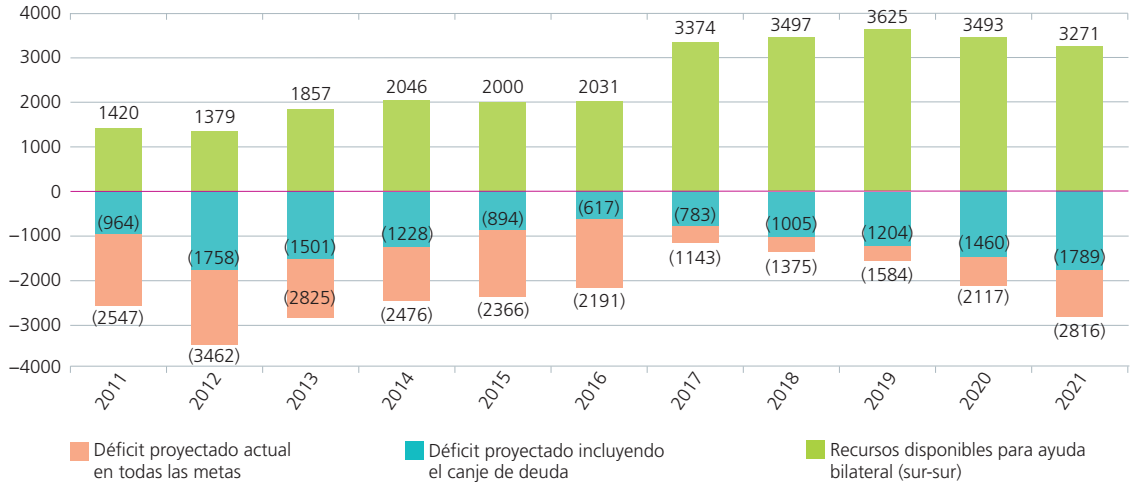
poco más del 11 % del saldo de la deuda pública de los países en 2009, los recursos adicionales disponibles rondarían los 3600 millones de dólares anuales.

Actualmente, si se considera el conjunto total de las Metas Educativas 2021 (incluyendo aquellas dirigidas al apoyo a grupos vulnerables y al incremento de los recursos destinados a investigación y desarrollo), solo cinco países no tienen déficit para financiar con recursos públicos el avance gradual hacia las metas en todo el período. El canje gradual planteado aumentaría a ocho los países que no registrarían déficit, y el mismo se reduciría a un promedio de 1200 millones de dólares anuales. Naturalmente, si este canje se aplicara solo al financiamiento de metas asociadas directamente a programas educativos, el nivel de déficit a nivel regional se reduciría a un promedio de poco menos de 500 millones de dólares anuales.

Capítulo 14. Gráfico 8

Comparación entre el déficit de recursos para cumplir el conjunto de metas educativas 2021, el déficit resultante del canje de deuda pública por educación equivalente al 0.01 % del PIB anual de los países durante diez años*, y recursos disponibles para cooperación intrarregional

EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005



Fuente: CEPAL/OEI/SEGIB, 2010, y proyecciones sobre la base de la CEPAL, el sistema CEPALSTAT e información oficial de los países.
* El déficit se computa como saldo en cada país y no a nivel regional. No incluye países con superávit de recursos. Estos últimos montos se registran como recursos disponibles para ayuda intrarregional.

Por otro lado, si aquellos países en que los recursos disponibles producto de este canje gradual de deuda superan los compromisos financieros proyectados para cumplir con el conjunto total de metas destinaran al menos parte de los mismos a efectuar cooperación financiera bilateral (según las distintas modalidades de cooperación sur-sur vistas anteriormente), sería posible incluso el financiamiento intrarregional de todas las metas en aquellos países en los que aún después del canje de deuda no llegan a dicha situación.

Sin duda, los montos y condiciones, según qué países u organismos son los acreedores de la deuda pública, influyen en las posibilidades, plazos y disponibilidad de recursos financieros en cada país. Esto significa que, de acuerdo con las particularidades de cada Estado, incluyendo la proyección de costos y déficit para el cumplimiento de metas, la capacidad de movilizar cooperación internacional y regional, y la estructura de la deuda pública, es necesario diseñar estrategias diversificadas para asegurar el financiamiento de los diversos programas educativos, de apoyo a grupos vulnerables y de investigación y desarrollo. Estos deben combinar tanto mecanismos de movilización de recursos extrapresupuestarios internos, como el aumento de la eficiencia y la eficacia de los sistemas educativos, el incentivo a la movilización de recursos privados o la reestructuración de los sistemas de impuestos, entre otros (véase CEPAL/OEI/SEGIB, 2010), o diversas modalidades de financiamiento externo, ya que la AOD actualmente no aporta el volumen de recursos necesarios para cumplir con los diversos objetivos de desarrollo adoptados a nivel internacional y es necesario que los países donantes se esfuercen por aumentar sus flujos de ayuda.

A su vez, también es preciso que tanto los países desarrollados como los que están en proceso de desarrollo sigan estudiando la posibilidad de implementar mecanismos adicionales e innovadores de financiamiento que se sumen a los que actualmente se utilizan y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como es la actual (véase el cuadro 1). El propósito de estos mecanismos es suministrar corrientes de asistencia oficial estables y predecibles para los países en desarrollo. La experiencia muestra que su implementación es técnicamente factible y que deben considerarse un complemento de la AOD (CEPAL, 2010).

Capítulo 14. Cuadro 1
Mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo

Instrumento	Características principales	Potencial para el financiamiento del desarrollo
Impuesto a las transacciones financieras internacionales	Un impuesto a las transacciones financieras internacionales que se aplicara a nivel global tendría una base de recaudación muy amplia, sin provocar una distorsión en los mercados, porque además la tasa aplicable sería muy baja (se han manejado valores de entre el 0.01 % y el 0.1 %).	Algunas estimaciones (véase CIDSE, 2009) indican que, de aplicarse en Europa y América del Norte, este impuesto tendría un potencial recaudatorio comprendido entre el 0.5 % y el 2.4 % del PIB mundial. Dada la actual distribución de la AOD, los países latinoamericanos recibirían entre 2000 y 5000 millones de dólares anuales por concepto de este impuesto, lo que corresponde a un valor situado entre el 0.1 % y el 0.2 % del PIB combinado de los países de la región, y equivale, aproximadamente, a su actual nivel de AOD (CEPAL, 2007).
Impuesto al transporte aéreo	Tiene la doble finalidad de reducir el efecto ambiental adverso de la industria de la aviación y generar un importante potencial recaudatorio. Este impuesto entró en vigor en julio de 2006 en Francia y también se está aplicando en Brasil, Chile, Costa de Marfil, Gabón y las Islas Mauricio. Además, otros 12 países han comenzado a realizar reuniones parlamentarias para implementarlo y 19 han prometido imponer contribuciones voluntarias. La buena acogida que ha tenido este impuesto se explica porque no genera impacto negativo en los presupuestos fiscales nacionales, dado que es financiado exclusivamente por los pasajeros.	Se ha estimado que podría recolectar 300 millones de euros al año en Francia (véase el sitio web de France Diplomatie) y que con la participación de otros países podría llegar a 400 o 500 millones de euros anuales en los próximos años. Hasta el momento, la mayor parte de este impuesto se ha destinado al Fondo Global de Salud.
Emisión de derechos especiales de giro para el desarrollo	La propuesta de nuevas emisiones de derechos especiales de giro para el desarrollo se centra en el uso de este recurso para el suministro de bienes públicos globales que incluyen la mejora del medio ambiente, la prevención de enfermedades, el incremento de la alfabetización y el suministro de ayuda humanitaria.	Un fondo constituido por el equivalente a 100 000 millones de dólares (prestados por los países desarrollados durante 25 años) en derechos especiales de giro podría proveer 7000 millones de dólares anuales en donaciones, préstamos y financiamiento de capital a los países en desarrollo durante los próximos 30-40 años.
Servicio de financiamiento internacional	Iniciativa propuesta por el Reino Unido en 2003 y concebida para movilizar, entre 2003 y 2015, unos 50 000 millones de dólares anuales adicionales hacia el financiamiento para el desarrollo. Consiste en un mecanismo por el cual se titularizan corrientes futuras (es decir, compromisos futuros) de asistencia para el desarrollo de los países donantes en el mercado de bonos internacionales. El dinero recibido de la venta de esos títulos en los mercados internacionales se destina a financiar programas en los países receptores de la asistencia.	En la propuesta original, se estimó que el servicio de financiamiento internacional podría movilizar hasta 500 000 millones de dólares adicionales de asistencia para el desarrollo durante el período completo que duraría el mecanismo (30 años). Un ejemplo concreto de la aplicación de esta iniciativa es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm), que fue establecido por Francia y el Reino Unido en 2006. Recientemente, el *Informe de seguimiento de la educación para todos 2011*, ha propuesto crear una Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE). La emisión de bonos permitiría recaudar entre 3000 y 4000 millones de dólares al año para la educación entre 2011 y 2015.

Fuente: La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010), Fuentes innovadoras de financiamiento tras la Conferencia de París: el concepto avanza, pero los mayores desafíos persisten (Schroeder, 2006), *Informe de seguimiento de la enseñanza para todos en el mundo 2011* (UNESCO, 2011).

Cooperación técnica en Iberoamérica en el marco del proyecto Metas Educativas 2021

La base de la cooperación técnica se encuentra en el conocimiento, en compartir experiencias, lecciones, tecnología y procesos, con el fin de contribuir a la construcción de capacidades (individuales, colectivas e institucionales) en los países beneficiarios. La cooperación técnica puede llevarse a cabo a partir de distintos instrumentos, como pueden ser asesorías, pasantías, talleres y seminarios, entre otros.

En el sector educativo, la asistencia técnica suele utilizarse para el fortalecimiento de capacidades: fortalecimiento de las instituciones administrativas del sistema educativo de un país (es decir, el ministerio de Educación, las oficinas educativas provinciales y de distritos); desarrollo de las capacidades de los especialistas en educación del Gobierno (por ejemplo, en las áreas de políticas, planificación, gestión fiscal, seguimiento y evaluación, y gestión basada en la escuela); y mejora de la capacitación y las aptitudes pedagógicas de los docentes (INEE, 2010).

Otro instrumento de relevancia en materia de cooperación técnica son las becas de pregrado, posgrado y especialización, que tienen como objetivo contribuir a la formación de personal técnico, investigadores o funcionarios que puedan desempeñar un papel importante en los países en desarrollo. La institución gubernamental responsable de la cooperación internacional colabora en la divulgación de algunas ofertas procedentes de las fuentes bilaterales y multilaterales. En este ámbito, cabe mencionar además la cooperación que se produce entre universidades, que se desarrolla a partir de intercambios de profesores, investigaciones conjuntas, semestres compartidos y otras modalidades semejantes, que se llevan a cabo por medio de convenios interuniversitarios. Este tipo de cooperación no está coordinada por las agencias nacionales de cooperación.

A escala regional, son numerosas las experiencias de cooperación técnica en los últimos años bajo diversas modalidades de cooperación sur-sur, como se reseñó anteriormente. Siguiendo en la misma línea de cooperación regional, el proyecto Metas Educativas 2021 contempla una serie de programas denominados *programas de acción compartidos*, orientados a facilitar el logro de las principales metas propuestas, donde la cooperación técnica que puedan ofrecer organismos nacionales e internacionales juega un rol central.

En el desarrollo de los programas de acción compartidos, se pretende que participen de forma coordinada los ministerios responsables de la materia en cada país, las instituciones interesadas, los grupos de expertos iberoamericanos, las redes de escuelas y de profesores innovadores, y todos aquellos grupos sociales que puedan enriquecerlos y extenderlos. Se trata, a fin de cuentas, de que los países comprometidos con la consecución de las Metas Educativas

2021 perciban el apoyo solidario de los demás países y se sientan partícipes de un ambicioso proyecto educativo iberoamericano.

Los programas de acción compartidos abordan distintos temas; sin embargo, presentan objetivos, estrategias y líneas de acción semejantes, en el ámbito de la cooperación técnica. Entre las tareas que debe cumplir esta cooperación técnica en el desarrollo de los programas, destacan: elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran los países en los temas abordados por los programas; recomendar acciones y orientar reformas, colaborando con los ministerios de Educación en la formulación, gestión y evaluación de las políticas educativas orientadas a la consecución de las metas; apoyar la elaboración de investigaciones y publicaciones en las materias consideradas, fomentando la realización de encuentros nacionales e internacionales para compartir e intercambiar experiencias educativas; convocar concursos para premiar proyectos innovadores o exitosos en estas materias; apoyar la creación o el fortalecimiento de redes educativas especializadas en cada tema; fortalecer las comisiones asesoras de expertos y gestionar campañas internacionales de sensibilización de los distintos temas, entre otras.

En particular, el proyecto Metas Educativas 2021 contempla los siguientes programas de acción:

1. El «Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales».

2. El «Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión», que apunta a instalar en la organización de los sistemas educativos las exigencias de la diversidad de escuelas y de alumnos, haciendo hincapié en la importancia de que se desarrollen políticas atentas a esa diversidad y compensadoras de sus insuficiencias de partida, y apoyar de manera especial a los colectivos de alumnos más vulnerables, como las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes, los que se encuentran en condiciones sociales desfavorables, las niñas y las jóvenes, los que se escolarizan fuera de sus países de origen, y los alumnos que presentan necesidades educativas especiales asociadas a condiciones de discapacidad.

3. El «Programa de atención integral a la primera infancia», que trata de incorporar en su marco de trabajo no solo la dimensión educativa, sino también el contexto social y familiar en que el niño se desarrolla, sensibilizando a la sociedad sobre los derechos de la infancia, garantizando el registro civil de todos los niños, apoyando el desarrollo de políticas sociales y educativas integrales para la atención a la primera infancia, mejorando la formación y calificación de las personas que están a cargo de los niños en edades iniciales del desarrollo, y proporcionando las infraestructuras y los recursos necesarios como condición inicial básica para garantizar una adecuada atención y una educación de calidad en esta etapa de la vida.

4. El «Programa de mejora de la calidad de la educación», que incluye iniciativas de incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje, de refuerzo de la lectura y de las bibliotecas escolares, y de evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos y de las escuelas.

5. El «Programa de educación técnico-profesional (ETP)», que busca cooperar en la definición de modelos del sistema de cualificaciones y de educación técnico-profesional que puedan servir como marco orientador y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de la región.

6. El «Programa de educación en valores y para la ciudadanía», fomentando la participación en el ámbito escolar y propiciando un clima satisfactorio que ayude a los alumnos a vivir juntos y a ser tolerantes y solidarios. Para esto es necesario promover innovaciones y encontrar estrategias que sean atractivas para ellos y les permitan, a través de la acción, aprender el ejercicio de los valores. Desde esta perspectiva, la educación artística y el deporte son definidos como instrumentos importantes para la educación en valores, el conocimiento de los otros, el respeto de las diferencias y el trabajo en equipo.

7. El «Programa de alfabetización y educación a lo largo de la vida», que incluye iniciativas para analizar los programas actuales de alfabetización y una renovación que les permita hacer frente con éxito a las crecientes exigencias formativas de la sociedad actual.

8. El «Programa para el desarrollo profesional de los docentes», colaborando con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente, contribuyendo a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente y colaborando en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.

9. El «Programa de educación artística, cultura y ciudadanía», para que esta tenga el reconocimiento y la presencia necesaria en los sistemas educativos; que se asegure la formación de los profesores; que se articule la colaboración entre los ministerios de Cultura y de Educación; que se establezcan relaciones continuadas entre los profesionales de las artes y las prácticas educativas artísticas, y que se desarrolle la educación artística en los contextos educativos formales y no formales.

10. El «Programa de dinamización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)», que promueve la movilidad de estudiantes universitarios e investigadores y pretende consolidar el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, orientado a fortalecer la formación docente y a capacitar a actores vinculados a la educación de los países.

Gestión de la cooperación internacional en Iberoamérica

La gestión de la cooperación internacional se inicia con la presentación de la iniciativa de cooperación al organismo responsable correspondiente, continúa con la negociación de las partes, donde se analizan los distintos elementos que la componen, tales como el tiempo, el lugar, los actores y los recursos involucrados, la modalidad y los instrumentos, y el seguimiento, entre otros, y culmina con la firma del convenio de cooperación, donde se establecen los elementos relevantes para la ejecución del proyecto. Todos los países cuentan con un organismo gubernamental particular, encargado de gestionar y coordinar la cooperación internacional, lo que implica canalizar los proyectos de cooperación que plantean distintos entes nacionales, solicitar cooperación a otros países u organismos internacionales y coordinar la cooperación que el país recibe tanto de fuentes bilaterales como multilaterales, con las prioridades del Gobierno y con los diversos sectores nacionales involucrados, que son los que normalmente ejecutan.

Ahora bien, en el contexto iberoamericano, estos organismos se encuentran en plena evolución. Además de los cambios habituales que puede experimentar cualquier Administración Pública, los modelos institucionales se han visto afectados en estos últimos años por el declive de la cooperación tradicional y el auge de la cooperación sur-sur. De esta manera, se observan actualmente en la región dos realidades: por un lado, aquellos países que aún reciben un volumen significativo de cooperación tradicional se encuentran en plena adaptación a la agenda de eficacia de la ayuda marcada por París y Accra; por otra, los países que han comenzado a ser oferentes importantes de cooperación sur-sur están adaptando sus sistemas para dar mayor cabida a esta modalidad, sin abandonar por ello su rol de receptores de cooperación, pues siguen requiriendo AOD en sectores estratégicos.

Estos organismos, en el ámbito iberoamericano, no responden a una misma figura, por lo que se observa la existencia de agencias, departamentos, direcciones, viceministerios y secretarías técnicas. Entre los países oferentes prima la opción de una agencia adscrita a Asuntos Exteriores y con un cierto grado de autonomía, variable según los casos. «Los países con una mayor trayectoria y capacidad para ofrecer cooperación sur-sur ubican sus instituciones responsables bajo ministerios de Asuntos Exteriores, por el vínculo estrecho que esta cooperación tiene con la política exterior del país» (SEGIB, 2010).

Entre los países eminentemente receptores, dentro de una heterogeneidad mayor, pueden distinguirse dos opciones: bien la unidad responsable de cooperación —agencia, dirección o viceministerio— depende de Asuntos Exteriores, o bien de la Secretaría/Ministerio de Planificación, departamento que acostumbra a estar estrechamente vinculado con la presidencia del país. En aquellos casos en los que la unidad depende de Asuntos Exteriores sin ser una agencia, la responsabilidad acostumbra a estar compartida con el Ministerio de Planificación

o su equivalente (por ejemplo, Costa Rica y Colombia). Hay países que avanzan hacia una agencia, como Uruguay, una opción que se están planteando otros, aunque aún de manera incipiente (véase el cuadro 2).

Unos pocos países de la región cuentan con una ley o decretos específicos sobre cooperación internacional. En la mayoría de los casos, es la Constitución la que ampara la cooperación, y la legislación (cuando existe) se limita a establecer las funciones, atribuciones y marco de actuación de cada unidad responsable. «Aunque es positivo que la cooperación esté amparada por marcos legislativos superiores, como la Constitución, es necesario que haya leyes propias que detallen los principios, objetivos, marcos de planificación y coordinación, órganos y funciones de los mismos. No solo sirven para amparar y orientar, también dan estabilidad a la cooperación en el tiempo» (SEGIB, 2010). Entre los países que sí cuentan con una ley específica, cabe destacar el caso de Perú, que exhibe un desarrollo legislativo completo, incluyendo una Ley de Cooperación Técnica Internacional, y el caso de España, que cuenta con una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde 1998.

Las instituciones de cooperación suelen organizarse a partir de tres grandes criterios: áreas geográficas, actores y funciones. Al analizar caso a caso se observa una gran diversidad de situaciones y combinaciones en las estructuras y organigramas, que obedecen a propósitos diferentes: una estructura clásica es la que combina lo geográfico con los actores de la cooperación, como la que tiene Costa Rica, la República Dominicana y El Salvador. Entre los oferentes, Brasil, Chile y España han apostado por lo sectorial, creando áreas, direcciones y departamentos que se ocupan de temas específicos o de sectores amplios. Otros países, como México, combinan lo geográfico con lo funcional: recepción, oferta y cooperación regional, sin añadir lo sectorial más que para la prevención y actuación ante desastres. Cabe mencionar finalmente algunos casos que están apostando por estructuras solo funcionales, así como por los procesos y la organización a partir de estos, como es el caso de Colombia y Ecuador.

Independiente de la forma que tenga la institución gubernamental responsable de la cooperación, esta debería permitir la coordinación y articulación con los siguientes niveles: 1) ministerios y otras instituciones del Gobierno; 2) Gobiernos regionales y locales (cooperación descentralizada); 3) academias y organizaciones privadas: ONG, gremios, sindicatos, empresas, etc. De acuerdo con la SEGIB (2010), esta coordinación se aprecia más estrecha en los países receptores. Acostumbra a darse alrededor del Plan Nacional de Desarrollo que, apuntalado por la Agenda de Eficacia, sirve de marco estratégico para la cooperación que recibe el país. En esta línea, plantea el organismo, es frecuente encontrar líneas de fortalecimiento de las unidades de cooperación de ministerios y de Gobiernos descentralizados, lo cual es también una vía indirecta para favorecer la coordinación.

Capítulo 14. Cuadro 2
Instituciones responsables de la cooperación

Instituciones responsables de la Cooperación en países con una oferta significativa de cooperación	
Andorra	*Departamento de Asuntos Multilaterales y Cooperación*, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Relaciones Institucionales, ya que se considera la cooperación como una parte fundamental de la política exterior del país.
Argentina	*Dirección General de Cooperación Internacional*, dependiente del Secretario de Coordinación y Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Este ministerio tiene la responsabilidad de la negociación de la cooperación en todos los ámbitos, en coordinación con los ministerios sectoriales.
Brasil	*Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)*, integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Subsecretaría General de Cooperación y Promoción Comercial. La ABC fue creada en 1987 a raíz del incremento del número de proyectos de cooperación de Brasil con otros países.
Chile	*Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)*. Se trata de una institución pública descentralizada, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del cual se relaciona con la Presidencia de la República. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Hasta 2005, la AGCI estaba encuadrada en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
Colombia	Dos instituciones están al frente de la cooperación internacional en este país: — la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*, y — la *Dirección de Cooperación Internacional* del Ministerio de Relaciones Exteriores. La cancillería se ocupa de orientar la cooperación que recibe y otorga el país. Acción Social programa, negocia, coordina y realiza el seguimiento de la ayuda. Ambas tienen funciones tanto en la oferta como en la recepción de cooperación.
Cuba	*Viceministerio para América Latina* del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), en el que se ubica el conjunto de la cooperación internacional.
España	*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*, organismo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). La AECID, creada en noviembre de 2007 a partir de la antigua AECI, tiene personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión y funcional dentro de los límites establecidos por la ley de agencias.
México	*Dirección General de Cooperación Técnica y Científica*, encuadrada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. Existe también una Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural. El 13 de abril de 2010, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que incluye la constitución de la *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional*.
Portugal	*Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo (IPAD)* encuadrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores, dentro de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación.
Venezuela	*Dirección de Cooperación Internacional*, en el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

Instituciones responsables de la cooperación en países donde prima la recepción de cooperación	
Bolivia	*Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)*, dentro del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Este ministerio tiene responsabilidad sobre la cooperación técnica, económica y financiera, y es el que diseña las políticas de inversión y financiamiento del desarrollo.
Costa Rica	La gestión de la cooperación está compartida entre la *Dirección de Cooperación Internacional* del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que tiene la responsabilidad de la negociación internacional de la cooperación, y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que tiene la rectoría a lo interno del país en relación con las instituciones nacionales y el Plan Nacional de Desarrollo.
Ecuador	El 16 de julio de 2010, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) se transformó en la *Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)*. Con este cambio, el Gobierno pretende reforzar la capacidad de la institución como estructura del Estado, así como clarificar su rol en la gestión de las políticas públicas sobre Cooperación Internacional. Al igual que la AGECI, la SETECI está adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y desde ahora puede participar también en los canjes de deuda externa.
El Salvador	*Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo*, encuadrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y del que depende la Dirección General de Cooperación, que ha acometido una reorganización significativa de la gestión y estrategia de la cooperación en este país.
Guatemala	*Subsecretaría de Cooperación Internacional*, encuadrada en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que tiene como función central la de coadyuvar en la formulación de la política de desarrollo nacional.
Nicaragua	*Secretaría de Cooperación Externa*, dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la relación con los países socios en el marco de la AOD.
Panamá	La responsabilidad de la cooperación en este país es compartida entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para la cooperación técnica y científica, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para la cooperación educativa, cultural y deportiva.
Paraguay	*Dirección de Cooperación Internacional*, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Perú	*Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*, una de las primeras instituciones que se crearon en la región. Es un organismo público descentralizado que se encuentra adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores con autonomía técnica, económica, presupuestaria y administrativa.
República Dominicana	*Viceministerio de Cooperación Internacional* del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, que es el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación. El Viceministerio tiene la responsabilidad de mantener las relaciones con organismos y agencias de cooperación internacional, así como de gestionar y evaluar la cooperación técnica y financiera no reembolsable que recibe el país.
Uruguay	*Departamento de Cooperación Internacional*, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, como ejecutor de la política exterior del país. En el futuro próximo está prevista la creación de la *Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)*, que dependerá directamente del presidente de la República.

Fuente: Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica (SEGIB, 2010).

Aunque se ha avanzado en cooperación interinstitucional estos últimos años, aún queda mucho camino por recorrer. A nivel general, aún persiste una baja coordinación entre ministerios, especialmente en acciones de cooperación sur-sur (por ejemplo, muchas iniciativas ejecutadas por los ministerios sectoriales no se encuentran integradas e incluso no se informa a las instituciones responsables —agencias, cancillerías, ministerios de Planificación—); se observa una débil coordinación con la cooperación reembolsable (tanto en la recibida de instituciones financieras como en lo relativo a las aportaciones, crecientes, que los países realizan a la AIF, el BID e instituciones financieras subregionales); y la consulta y participación de la sociedad civil, la academia y otros actores está poco consolidada.

A pesar de ello, se observan importantes esfuerzos para mejorar la gestión y la coordinación de la cooperación para el desarrollo. Estas mejoras se aplican a las diversas modalidades de cooperación en las que participan los países (internacional, sur-sur y triangular) y afectan a todas las herramientas (por ejemplo, a los sistemas de información) que faciliten, entre otros objetivos, la planificación estratégica, el establecimiento de políticas públicas, o la negociación, elaboración y evaluación de proyectos.

Siguiendo esta lógica, el año 2009 numerosos países intercambiaron experiencias relacionadas con este ámbito. En general, estos intercambios facilitaron que países como Costa Rica o Guatemala conocieran las experiencias de Chile, Colombia, Ecuador o México en lo que respecta a la articulación y el tratamiento de sus sistemas nacionales de cooperación. Otras acciones y proyectos permitieron, por su parte, que países como El Salvador y Uruguay combinaran este mismo aprendizaje (en fases más avanzadas) con la mejora de sus sistemas de información y, en concreto, de herramientas de visibilidad como el Mapa de la Cooperación de Colombia. Cabe señalar aquí el esfuerzo que en esta misma dirección está realizando el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2010).

Un programa de actuación

Un pacto en favor de la educación como el que implica el proyecto educativo Metas 2021 requiere del esfuerzo y compromiso de todos: Gobiernos, organismos internacionales, empresas, fundaciones y ONG, entre otros. Se trata de que cada persona y organización pueda dar lo mejor de sí, en el marco de sus propias fortalezas y capacidades. Es en este esquema donde se inserta la cooperación internacional, tendente a apoyar los esfuerzos nacionales que se realizan en este ámbito. La comunidad internacional ha reconocido el importante papel que juega la cooperación en el fomento de la educación y ha manifestado su voluntad de seguir avanzando en una mayor y mejor cooperación, tal como ha quedado demostrado en la revisión de los principales foros educativos y Cumbres Iberoamericanas. Siguiendo esta línea, los mandatarios iberoamericanos han aprobado, en el trascurso de los últimos veinte años, numerosos programas de cooperación educativa.

A escala internacional, diversos organismos, como la Unión Europea, el BID, el Banco Mundial, el FMI, UNICEF, la UNESCO y la OEA, entre muchos otros, han manifestado a lo largo del tiempo un importante compromiso con la educación, desarrollando políticas y programas especiales para América Latina.

Pero el apoyo necesario para cumplir con las metas no solo debe provenir de la cooperación oficial, por lo que es necesario considerar otras fuentes de cooperación. Al respecto, cabe destacar el aporte que han realizado otros actores, como las ONGD, que con recursos propios o externos (públicos o privados) han desarrollado una labor importante en la región, permitiendo la ejecución de múltiples proyectos educativos, normalmente a pequeña escala. Otro flujo de recursos ha sido aportado por actores privados, como bancos y empresas, que a través de sus programas de responsabilidad social empresarial han permitido el financiamiento de importantes proyectos educativos. Una tercera fuente de recursos (aunque a pequeña escala) para la educación en la región tiene su origen en las llamadas donaciones filantrópicas. Aunque esta práctica no está muy extendida en América Latina, ha demostrado ser exitosa en otros lugares del mundo, por lo que podría comenzar a incentivarse en los países de la región.

En un escenario internacional marcado por la reciente crisis económica, es de suma importancia seguir avanzando en la cooperación sur-sur. Esta modalidad de cooperación, en auge en la región, ha permitido desarrollar cientos de acciones y proyectos de cooperación, tanto de carácter bilateral como regional y triangular, y ha aportado interesantes experiencias en el ámbito educativo. La cooperación bilateral sur-sur ha sido la modalidad más aplicada entre los países de la región y se ha desarrollado preponderantemente a través del intercambio de experiencias y conocimientos. De acuerdo con el perfil de capacidades y necesidades de los países, estos han aportado sus mejores experiencias. Otro número importante de iniciativas se han desarrollado bajo esquemas de concertación regional, como el ALBA, la CAN, el MERCOSUR y el SICA, pero también bajo esquemas norte-sur (organismos iberoamericanos, proyecto mesoamericano y OEA). Cabe destacar también el aporte realizado por bancos de carácter regional, como la CAF, que ha destacado en proyectos sociales.

Finalmente, es necesario abordar la cooperación triangular. La creciente importancia de esta modalidad en la agenda regional e internacional de cooperación al desarrollo ha venido acompañada por una cada vez más intensa actividad en términos de ejecución de proyectos y acciones. Esta modalidad de cooperación permite una alianza entre países desarrollados, emergentes y en desarrollo, en que cada uno aporta lo mejor de sí para contribuir a un fin común, algo que es muy apreciado en la actualidad. Aunque la cooperación sur-sur se ha concentrado hasta el momento en otras áreas, hoy parece ser el momento propicio para plantear el desarrollo de un mayor número de iniciativas en el ámbito educativo.

La cooperación sur-sur ha demostrado una gran fortaleza en materia de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades, por lo que en el ámbito educativo debería seguir avan-

zando, junto con los programas de acción compartidos que forman parte del compromiso de las Metas Educativas 2021, en el fortalecimiento de las instituciones administrativas del sistema educativo de un país (es decir, el ministerio de Educación, las oficinas educativas provinciales y de distrito), en el desarrollo de las capacidades de los especialistas en educación del Gobierno (por ejemplo, en las áreas de políticas, planificación, gestión fiscal, seguimiento y evaluación, y gestión basada en la escuela), y en la mejora de la capacitación y las aptitudes pedagógicas de los docentes.

Otra manera en que los países y organismos multilaterales podrían ayudar a los países iberoamericanos radica en operaciones de conversión de deuda externa por inversión en educación. Cabe destacar que en algunos países de la región el servicio de la deuda es tan grande que supera con creces al gasto en educación o salud. Las experiencias de conversión de deuda externa datan de la década de los ochenta; aunque la mayor parte de las operaciones ha involucrado a acreedores oficiales bilaterales, en los últimos años han aparecido importantes iniciativas de reducción de deuda de carácter multilateral, por parte de instituciones financieras internacionales y países miembros del Club de París. Estas acciones han favorecido especialmente a países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y Honduras. Hasta el momento, las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son pocas; sin embargo, por modestas que sean, las sumas permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto es muy positivo. En este sentido, es necesario plantearse un criterio distributivo de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda a aquellos países que requieren mayores recursos en relación con su PIB para lograr las metas propuestas, pero también fomentando en países con menores requerimientos el posible canje de deuda por cooperación educativa —financiera y técnica—, fortaleciendo así las exitosas iniciativas de cooperación sur-sur ya registradas.

Por último, es necesario que los países exploren adicionalmente otros mecanismos de financiamiento que puedan incrementar los recursos disponibles destinados al cumplimiento de las Metas 2021. En esta línea, se pueden analizar y poner en práctica mecanismos innovadores, tales como los impuestos a las transacciones financieras internacionales, los impuestos al transporte aéreo, la emisión de derechos especiales de giro para el desarrollo y el servicio de financiamiento internacional, entre muchos otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalde, A. R., y Moreno, A. (2007). «Retos de la declaración de París para la planificación estratégica de las agencias». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 20. Planificación y Desarrollo. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Alonso, J. A., y Bárcena, A. (coords.) (2010). «Retos y oportunidades ante la crisis». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 6. AECID/Fundación Carolina, Madrid.

Álvarez, R. (2010). «El apoyo presupuestario en la cooperación para el desarrollo europeo: una falsa panacea». *Policy Brief*, n.º 30. FRIDE.

Arenal, C. del (coord.) (2005). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General en la Cumbre del Milenio. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Nueva York, 13 de septiembre de 2000.

Atienza, J., e Iglesia, M. (2004). «Nuevos y viejos instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo», en *La palabra empeñada: Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza. II Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: Ed. Catarata.

Atria, R. (2000). «Perspectivas de la cooperación técnica en América Latina: Escenarios y tendencias». *Estudios Sociales*, n.º 104. Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile.

Barber, M., y Mourshed, M. (McKinsey & Company) (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Documento PREAL, n.º 41.

Bello de Arellano, M. (1998). *La educación en Iberoamérica, a través de las Declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y de las Conferencias Iberoamericanas de Educación*. Madrid: OEI.

Berzosa, C. (1991). «1949-1989: Cuarenta años de cooperación al desarrollo». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19 (*La encrucijada de los noventa, América Latina*). Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid.

BID (2011). *Informe anual 2010: Reseña del año* [en línea]. Banco Interamericano de Desarrollo. [Consulta: marzo de 2011]. Disponible en: <http://www.iadb.org/ar/2010/docs/AR2010SPA.pdf>.

BID/SEGIB/OEI (2010). *Convenio de Cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoa-*

mericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para el logro de las Metas Educativas 2021 [en línea]. Mar del Plata, 4 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.oei.es/71cd/BID.pdf>.

Camps, D. (2008). *A propósito de la captación de fondos y ONG*. Asociación española de Fundraising (AEF) [en línea]. [Consulta: marzo de 2011]. Disponible en: <http://www.aefundraising.org/documentacion/a_proposito_de_la_captacion_de_fondos_y_ong/index.html>.

Carter, R., y Lister, S. (2007). «Apoyo presupuestario: tan bueno como la estrategia que financie», en *El perfil social del desarrollo: Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza mundial. V Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: Icaria.

CEPAL/UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/UNESCO/ONU. Serie Seminarios y Conferencias.

CEPAL (2007). *Nuevas tendencias de la asistencia oficial para el desarrollo y su impacto en el financiamiento de la pobreza y la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2008). *Tendencias y desafíos en la cooperación internacional y la movilización de recursos para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Documento de apoyo. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL. Santo Domingo (República Dominicana), 9-13 de junio de 2008. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010). *La Cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Nota de la secretaría. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011). *Países de América Latina: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL/ONU.

Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (CIDSE) (2009). *International taxes on financial transactions: responding to global challenges – towards a fairer sharing of costs* [en línea]. CIDSE Position paper. Disponible en: <http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIDSE%20Financial%20Transaction%20Tax%20-%20Position%20paper%20-%20Nov09(1).pdf>.

Comisión Europea (2002). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo*. Bruselas, 6 de marzo de 2002.

Consejo Europeo (2010a). *Declaración de Madrid: Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social*. VI Cumbre UE-ALC. Madrid, 18 de mayo de 2010.

Consejo Europeo (2010b). *Plan de Acción de Madrid 2010-2012: Hacia una nueva fase de la asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social*. VI Cumbre UE-ALC. Bruselas, 15 de noviembre de 2010.

Declaración de Bariloche (1995). *La educación como factor esencial del desarrollo económico y social*. V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Bariloche (Argentina), 16-17 de octubre de 1995.

Declaración de Mar del Plata (2010). *Educación para la inclusión social*. XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Mar del Plata (Argentina), 3-4 de diciembre de 2010.

Declaración de San José (2004). *Educar para construir el futuro*. XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San José (Costa Rica), 18-20 de noviembre de 2004.

Dubois, A. (2001). «Cooperación financiera», en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo* [en línea]. Universidad del País Vasco. [Consulta: marzo de 2011]. Disponible en:
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/43>.

Espíndola, E. (2010). «Invertir más e invertir mejor en la educación en Iberoamérica: una necesidad y una oportunidad», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 7 (Marchesi, Á., y Poggi, M. [coords.], *Presente y futuro de la educación iberoamericana*). AECID/Fundación Carolina, Madrid.

Filmus, D., y Serrani, E. (2009). *Desarrollo, educación y financiamiento. Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación*. Buenos Aires: OEI/Fundación SES.

FMI (2010a). *Informe anual: Apoyar una recuperación mundial equilibrada*. FMI.

FMI (2010b). *Las Américas: caluroso en el sur, más frío en el norte. Estudios económicos y financieros. Perspectivas económicas*. FMI.

FMI (2011). «América Latina: ¿Fin de los ciclos de auge y caída?». *Finanzas y Desarrollo*, vol. 48, n.º 1. FMI.

Fundación Telefónica/OEI/SEGIB (2010). *Convenio de colaboración entre Fundación Telefónica, la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)* [en línea]. Mar del Plata, 4 de diciembre de 2010. [Consulta: febrero de 2011]. Disponible en:
<http://www.oei.es/71cd/tel.pdf>.

Hunt, B. (2009). *Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Documento PREAL, n.º 43.

INEE (2010). *Guía de referencia de la INEE sobre financiamiento externo para la educación* [en línea]. INEE. Disponible en: <http://www.educationfasttrack.org/media/library/Guia_de_Referencia_de_la_INEE_sobre_Financiamiento_externo_par_la_educacion.pdf>.

Intermón Oxfam (2011). *La realidad de la ayuda 2010: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis* [en línea]. Intermón Oxfam. Disponible en: <http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/12115/110209_realidadayuda.pdf>.

Jiménez, J. P., Morduchowicz, A., y Astorga, A. (coords.) (2009). *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social* [en línea]. CIEP-ADETEF, Programa EUROsociAL. Disponible en: <http://www.ciep.fr/publi_educ/docs/politicas-de-financiacion-de-la-educacion-que-favorecen-la-cohesion.pdf>.

Loredo, M. (1991). «Aproximaciones teóricas a la Cooperación para el Desarrollo: la ayuda oficial como instrumento de política exterior». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19 (*La encrucijada de los noventa, América Latina*). Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid.

Marchesi, Á., y Poggi, M. (coord.) (2010). «Presente y futuro de la educación iberoamericana». *Pensamiento Iberoamericano,* n.º 7. AECID/Fundación Carolina, Madrid.

Mieres, F., y Trucco, P. (2008). *El financiamiento para el desarrollo y la reforma del sistema financiero internacional. Una mirada desde América Latina* [en línea]. Documentos Nueva Sociedad. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/anexos/mieres-trucco_formato.pdf>.

Morduchowicz, A., y Duro, L. (2007). *La inversión educativa en América Latina y el Caribe: Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Naciones Unidas (2007). *Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación sur-sur y las decisiones del Comité*. Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. Decimoquinto período de sesiones. Nueva York, 29 de mayo-9 de junio de 2007.

Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.* Nueva York: Naciones Unidas.

Navarro, J. C. (1998). «Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: El aprendizaje ha comenzado», en Cunillgran, N., y Bresser, L. C. (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.

Ocampo, J. A. (comp.) (2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

OCDE (2003). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2003*. México: OCDE y Secretaría de Educación Pública.

OCDE (2009). *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas internacionales.* París: OECD.

OCDE (2010). *Education at a Glance 2010. OECD Indicators*. Paris: OCDE.

OEI/CEPAL/SEGIB (2010). *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Documento final*. Madrid: OEI.

Pinto-Agüero, C. (2005). «Globalización, desarrollo y cooperación internacional», en *La Inserción Internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Universidad de Viña del Mar (Chile), Instituto de Relaciones Internacionales, y Universidad de Valparaíso (Chile), Dirección de Vínculos y Cooperación. Publicación financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Plan de Acción de Madrid (2010). VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 25 y 26 de marzo de 2010.

Plataforma 2015 y Más (2004). *La palabra empeñada: Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza. II Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: Ed. Catarata.

Plataforma 2015 y Más (2007). *El perfil social del desarrollo: Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza mundial. V Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: Icaria.

PNUD (2001). *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano 2001* [en línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2001_ES.pdf>.

PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Proventium Consortium. *Apoyo presupuestario. Herramientas para la integración de la reducción del riesgo en desastres* [en línea]. Nota de orientación 14. [Consulta: marzo de 2011]. Disponible en: <http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/tools_for_mainstreaming_GN14-sp.pdf>.

Rojas, F. (ed.) (2000) *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Nueva Sociedad/Flacso-Chile.

Schroeder, F. (2006). *Fuentes innovadoras de financiamiento tras la Conferencia de París: el concepto avanza pero los mayores desafíos persisten*. Nueva York: Friedrich Ebert Stiftung (FES). Briefing Paper.

SEGIB (2009). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEGIB. Estudios SEGIB n.º 4.

SEGIB (2010). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2010*. Madrid: SEGIB. Estudios SEGIB n.º 5.

SEGIB (2011). *Cumbres Iberoamericanas: Al servicio de la Comunidad Iberoamericana* [en línea]. [Consulta: enero de 2011]. Disponible en: <http://segib.org/cumbres>.

SELA (2010). *La reforma de la arquitectura financiera internacional y la cooperación monetaria y financiera en ALC: experiencias, propuestas y perspectivas*. Reunión regional: Reforma de la arquitectura financiera internacional y cooperación monetaria y financiera en América Latina y El Caribe. Caracas (Venezuela), 8 y 9 de abril de 2010.

Sotillo, J. A., Rodríguez, I., Echart, E., y Ojeda, T. (2009). *El espacio iberoamericano de educación superior. Diagnóstico y propuestas institucionales*. Madrid: Fundación Carolina/CeALCI. Documento de Trabajo n.º 39.

Tichauer, R. (2005). «Reflexiones sobre el concepto y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo», en *La Inserción Internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Universidad de Viña del Mar (Chile), Instituto de Relaciones Internacionales, y Universidad de Valparaíso (Chile), Dirección de vínculos y cooperación. Publicación financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

UNESCO (1994). *Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (Tailandia), 5-9 de marzo de 1990. 2.ª impresión. París: UNESCO.

UNESCO (2000). Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación. Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000.

UNESCO (2008). *La educación inclusiva: El camino hacia el futuro*. Declaración de la 48.ª Conferencia Internacional de Educación (CIE). Ginebra, 25-28 de noviembre de 2008.

UNESCO y Ministerio Federal Alemán de Educación e Investigación (2009a). *Declaración de Bonn*. Conferencia Mundial sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible. Bonn (Alemania), 31 de marzo-2 de abril de 2009.

UNESCO (2009b). *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Comunicado de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009, París, 5-8 de julio de 2009.

UNESCO (2009c). *Marco de Acción de Belem: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*. Sexta Conferencia Internacional de educación de adultos (Confitea VI). Belem (Brasil), 1-4 de diciembre de 2009.

UNESCO (2010). *Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones*. Conferencia Mundial sobre Atención y Cuidado de la Primera Infancia (AEPI). Moscú (Federación de Rusia), 27-29 de septiembre de 2010.

UNESCO (2011a). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. París: UNESCO.

UNICEF (2000). *Informe anual del UNICEF* [en línea]. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/publications/index_4291.html>.

Portales institucionales

AECID (2011): http://www.aecid.es.

Banco Santander (2011): http://www.santander.com.

Banco Mundial (2011): http://www.bancomundial. org, http://www.worldbank.org.

BID (2011): http://www.iadb.org/es.

CAF (2011): http://www.caf.com.

Comisión Europea (2011): http://ec.europa.eu/index_es.htm.

FMI (2011): http://www.imf.org.

OEA (2011): http://www.oas.org.

OEI (2011): http://www.oei.es.

UNESCO (2011b): http://www.unesco.org.

UNICEF (2011): http://www.unicef.org.

Bases de datos

CEPAL: http://www.cepal.org/estadisticas.

EIU: http://www.eiu.com.

OCDE: http://stats.oecd.org.

Naciones Unidas: http://data.un.org.

NOTAS

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

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

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Organizaçao dos Estados Ibero-americanos
Para a Educaçao, a Ciência e a Cultura

Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana