

3

CAPÍTULO 3

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS METAS EDUCATIVAS: ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS?

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

NUEVAS ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN

A pesar de los progresos en el acceso a la educación, persiste una calidad educativa deficiente al tiempo que se mantienen profundas desigualdades. Lo cierto es que después de varias décadas de reformas educativas apenas se ha conseguido elevar los conocimientos y las competencias de los alumnos, reducir las desigualdades, fortalecer la escuela pública y lograr una preparación del profesorado acorde con las nuevas demandas sociales y culturales. No parece que las reformas educativas impulsadas hasta aquí hayan logrado sus objetivos programáticos, por lo que sería necesario plantearse nuevas estrategias capaces de conseguir con mayor acierto sus finalidades.

Durante los últimos 25 años algunas propuestas de cambio han tenido una mayor aceptación en gran parte de los países de la región. El telón de fondo de la mayoría de ellas ha sido la vinculación de los objetivos de calidad con la eficiencia en la gestión de los recursos económicos, con la descentralización de las políticas educativas y con la evaluación estandarizada de los logros académicos de los alumnos. Sin embargo, como apunta Marchesi (2010), los avances conseguidos por el empeño puesto en la gestión, en la descentralización y en la estandarización no han sido suficientes para resolver los problemas pendientes por las limitaciones de semejantes estrategias: se olvidaba la importancia del contexto social, se desatendía la diversificación de la oferta educativa que pudiera dar respuesta a las diferencias de las escuelas y de los alumnos, y se reducía la profundidad, la interrelación, la amplitud y la creatividad en el currículo por poner el énfasis en determinadas competencias que debían ser evaluadas.

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

¿Es posible enfrentarse a problemas de tal magnitud con los enfoques y estrategias utilizados hasta el momento? Es necesaria una nueva dinámica que acelere la transformación educativa con el fin de resolver los retrasos históricos acumulados y para conseguir que la región pueda competir en un mundo globalizado. Sería un error tratar de resolver los problemas existentes con los esquemas que algunos países utilizaron en el pasado. Tampoco es positivo considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la información puedan abordarse como si la situación de la región fuera similar a la de los países más avanzados. Es preciso disponer de una nueva visión sobre el sentido de la educación que permita diseñar modelos y estrategias de acción innovadores y formas de cooperación novedosas. En el acierto en su definición, acuerdo y puesta en práctica se cifra buena parte de las posibilidades de enfrentarse simultáneamente a todos los retos presentes y lograr la transformación de las estructuras educativas y sociales.

SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

En la reflexión sobre la orientación de los cambios educativos y sobre el propio proceso de cambio se pone de manifiesto que la educación no puede por sí sola resolver los problemas sociales, sino que exige para ello que, paralelamente, se produzcan determinadas transformaciones en otros ámbitos de la sociedad. No es suficiente con que la educación apueste por los valores democráticos, la justicia, la participación y la equidad si, al mismo tiempo, no existen iniciativas políticas, económicas y sociales que avancen en la misma dirección. No es posible una educación equitativa en una sociedad tan desigual como la iberoamericana. Y tampoco es posible avanzar hacia sociedades más justas sin una educación equitativa, en la que estén garantizados unos mínimos comunes de calidad para todos los alumnos.

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

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

instituciones educativas, la coordinación interinstitucional, el funcionamiento de las escuelas, el trabajo de los docentes y la participación social en la actividad educativa.

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

NECESIDAD DE NUEVOS ALIADOS

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

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

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

La planificación de los espacios urbanos y de los nuevos barrios, la forma de recuperar los centros históricos, las expresiones culturales, las bibliotecas públicas, los lugares de ocio, los centros de salud y tantas otras manifestaciones pueden facilitar la

integración intercultural, la posibilidad de experiencias innovadoras, la coordinación con la acción de las escuelas y su apertura al entorno, y la relación con el aprendizaje de los alumnos en el aula y en su vida diaria.

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

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

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

En este campo de colaboración sería interesante incorporar a los alumnos universitarios, sin que esta acción interfiera con la responsabilidad directa de los profesionales de la educación, maestros y profesores. Hay una razón de justicia: aquellos que se han beneficiado en mayor medida de los bienes educativos disponibles en la sociedad tienen una responsabilidad en ayudar a aquellos que han tenido menos oportunidades. Hay también una razón de eficacia: los alumnos universitarios, no importa cuáles sean los estudios que realizan, disponen de habilidades suficientes para colaborar en tareas educativas que pueden comprender desde actividades deportivas o artísticas al término del tiempo escolar, hasta ayudas a alumnos con dificultades de aprendizaje o apoyo a la alfabetización de personas adultas.

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

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

GESTIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN

Se puede definir la gestión educativa como la organización y administración de los recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. En este sentido, el modo de operar de las escuelas e instituciones vinculadas al sistema educativo, así como sus modos de organizarse, también constituyen factores centrales para el mejoramiento de la calidad de la educación: la realización de una buena gestión al interior de las mismas es un pilar central pues es en ellas donde se llevan a cabo las principales actividades formativas. Los esfuerzos deberán apuntar a que el desarrollo de dicha gestión esté orientado por fines pedagógicos y que obtenga resultados óptimos con el mejor aprovechamiento de los recursos.

Existe, pues, un componente central, la eficiencia, que se define como la mejor utilización de los recursos con los que se cuenta. Es decir, una buena gestión logra distribuir los recursos de tal manera que contribuye al desarrollo de cada una de las esferas que conforman la escuela, tanto las netamente educativas como las referidas al plantel docente e infraestructura. De ese modo, el desafío es evitar la concentración de los recursos en pocas áreas. Es frecuente que la inversión se oriente a atacar los problemas de rezago, repetición y deserción escolar, o a cubrir gastos de administración, sin tener en cuenta una inversión dirigida al desarrollo integral del proyecto educativo escolar.

Por otro lado, la participación y el aporte que pueden hacer las familias como miembros de la comunidad educativa también es importante dentro del proceso de gestión escolar. Participar se define, fundamentalmente, como el hacerse parte de los desafíos y problemas a los que se enfrenta la institución escolar, actuando proactivamente para encontrar su solución (UNESCO/OREALC, 2004). Ello supone, entre otras cosas, acompañar a los hijos en sus procesos de aprendizaje en la medida de las posibilidades de cada familia, y respecto de los recursos implica aportar ideas sobre a qué fines hay que destinar los obtenidos y sugerir iniciativas para ampliar los disponibles. Todo ello exige que existan cauces de información y de participación en las escuelas.

Las familias también desempeñan una función educativa muy relevante al interior del hogar, puesto que es ahí, finalmente, donde se encuentran las referencias del niño en cuanto a valores, comportamientos y visiones de mundo. El proyecto Metas Educativas 2021 plantea abordar la participación de los actores relevantes como su primer desafío (véase la *meta general primera* en el capítulo 4), constituyéndose la familia como uno de los actores centrales a tener en cuenta. Desde esta perspectiva,

es preciso comprender las formas de participación de las familias de un modo más amplio y asegurar que reciban de los poderes públicos el apoyo y la apertura de los cauces necesarios para cumplir su tarea educadora. Con esta propuesta lo que se pretende fundamentalmente es darles mayor autonomía a las escuelas y demás centros educacionales, generando, no obstante, un marco de objetivos comunes compartidos por la comunidad. De ese modo, la responsabilidad de la educación es delegada a las instituciones locales (gobiernos, municipios), con el insoslayable control, apoyo y regulaciones de carácter público, poniendo especial atención en establecer, como ya se señaló, una eficiente coordinación entre el poder central y los poderes regionales y locales.

EDUCAR EN LA DIVERSIDAD

DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA SENSIBILIDAD ANTE LA DIVERSIDAD

La UNESCO ha distinguido dos focos educativos que plantean el reconocimiento de la diversidad cultural, a saber: la educación multicultural y la educación intercultural. La primera hace referencia a la naturaleza culturalmente diversa de la sociedad humana, lo que se constituye como el primer paso para avanzar en la calidad de los currículos educativos, pero no es suficiente. El concepto de interculturalidad avanza más, haciendo referencia a las relaciones entre los distintos grupos culturales y su evolución en el tiempo. Se la define como:

[...] la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo. (UNESCO, 2006a)

En ese sentido, no solo reconoce la diversidad entre los estudiantes, sino que hace de la educación misma una instancia de intercambio cultural, en la que todas las culturas tienen la misma importancia. Si bien la concepción de interculturalidad amplía las líneas de acción y cubre más campos, lo cierto es que el reconocimiento de la multiculturalidad en la educación se define como el necesario primer paso para la concreción de una educación intercultural.

Para la UNESCO, la educación intercultural tiene directrices que se rigen por los siguientes principios (UNESCO, 2006a):

- *Principio I:* La educación intercultural respeta la identidad cultural del educando, impartiendo a todos una educación de calidad que se adecue y adapte a su cultura.
- *Principio II:* La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad.

- *Principio III:* La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos, y entre naciones.

Es preciso destacar que, como sucede con la formación ciudadana, el aprendizaje de la diferencia o de la pluralidad cultural no debe entenderse como el de una materia más (al estilo de la geografía, la historia o la antropología). Pensar la diferencia es pensar desde la alteridad, vale decir, pensar de modo tal que el propio educando sea «traspasado» por la diferencia, y que el «otro» implique también una interrogación sobre sí mismo. Esto convierte el aprendizaje de la diferencia en el aprendizaje de la ciudadanía: aprender a ponerse en el lugar del otro y ver con los ojos del otro (Hopenhayn y Ottone, 2000). Del mismo modo, una educación bilingüe o multilingüe, en la que el aprendizaje de la lengua materna se constituya como una experiencia cotidiana y relevante, hace del proceso de aprendizaje del otro una actividad de apropiación de las diferencias, en la que los estudiantes ciertamente son «traspasados» por las diferencias.

DIVERSIDAD CULTURAL Y LINGÜÍSTICA DE LA REGIÓN

La realidad multicultural y multilingüe de los países iberoamericanos exige políticas coherentes y consecuentes para responder a la diversidad de situaciones en las que se desarrolla la educación y para orientar las respuestas educativas desde esa misma perspectiva. Sivia Schmelkes (2009), al abordar las rupturas necesarias para la equidad y la interculturalidad, ha subrayado que para lograr la equidad educativa con los pueblos indígenas se requiere una ruptura que persiga la consecución de tres objetivos:

- *El logro de los propósitos educativos*, sobre todo los referidos a las habilidades básicas y superiores y a los valores de convivencia que cada país define para todos los alumnos de la educación básica.
- *El bilingüismo equilibrado*, que garantice el dominio de las dos lenguas: la indígena y la dominante, independientemente de cuál de las dos sea la lengua materna.
- *El orgullo de la propia identidad*, para que los indígenas entren en relación con otras culturas desde un sentimiento fuerte de reconocimiento y orgullo de lo propio.

Sin embargo, en la elaboración de las leyes y normas reglamentarias, así como en la gestión de las políticas públicas, parece más bien que los procesos educativos se orientan hacia poblaciones y alumnos que tienen un sustrato económico, social, cul-

tural y lingüístico común. Este planteamiento condiciona fuertemente la capacidad de los sistemas educativos para responder de forma específica a las demandas de la población.

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

En ocasiones existe la impresión, e incluso el convencimiento, de que las políticas de descentralización que se iniciaron en el siglo pasado de la mano de las últimas reformas educativas, tenían el objetivo tanto de aproximar la gestión educativa a sus destinatarios como de hacer posible una mayor adaptación de la oferta escolar a la diversidad de sus colectivos de alumnos. Sin entrar en la valoración de los procesos de descentralización realizados en gran parte de los países de la región, no sería difícil aceptar que la primera finalidad –aproximación de la gestión a sus destinatarios– se ha cumplido en gran manera. Sin embargo, no está tan claro que se haya acertado en la segunda finalidad: ofrecer una mejor respuesta a la diversidad del alumnado.

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

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

La ampliación de la cobertura no siempre trae consigo avances integrales en materia de educación, puesto que le acechan problemas y dificultades que hacen muchas veces de este esfuerzo un intento frustrado. Estas dificultades son especialmente significativas para grupos que han sido históricamente desfavorecidos o vulnera-

bles: afectados por condiciones de pobreza; pertenecientes a minorías étnicas y culturales discriminadas, o niños, jóvenes y adultos que presentan necesidades educativas especiales o que en su momento no tuvieron la oportunidad de estudiar. Para todos ellos la ampliación de la cobertura educacional debe ir de la mano de intervenciones que no solo refieran a la existencia de un cupo disponible en un establecimiento educativo, sino también que apelen a la adecuación de escenarios que faciliten su acceso al sistema escolar formal o informal. La entrega de oportunidades reales de acceso a la educación continua contribuye a la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y democrática.

En las metas que se proponen y en los Programas de Acción Compartidos se ha acordado establecer objetivos específicos para mejorar la situación de los colectivos tradicionalmente relegados y apoyarles con una línea de acción específica, a partir del Programa de Atención Educativa a la Diversidad del Alumnado y a los Colectivos con Mayor Riesgo de Exclusión. Este programa pretende fortalecer el compromiso político de los países de inversión en iniciativas que incrementen el reconocimiento a la diversidad, incluyan la diversidad cultural y lingüística en los contenidos curriculares, fomenten la igualdad de género, y apoyen a los estudiantes pertenecientes a minorías étnicas, de poblaciones originarias o afrodescendientes, para que logren acceder y concluir estudios de nivel avanzado, entre otras medidas (véase el capítulo 7).

EDUCACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS Y AFRODESCENDIENTES

Para las minorías étnicas y culturales, el acceso a la educación no solo se constituye como el ingreso al sistema escolar, sino que también es posible entenderlo como una forma de inclusión social, siempre que se adopte una perspectiva intercultural. Es preciso no olvidar las diversas formas de discriminación que han sufrido estos grupos a lo largo de su historia: unas, vinculadas a los problemas para su acceso a la educación y a la participación en la sociedad; otras, relacionadas con la falta de reconocimiento de sus derechos culturales y lingüísticos por la hegemonía de políticas que pretendían su asimilación a la cultura mayoritaria o dominante. En ese sentido, el acceso a una educación inclusiva e intercultural puede constituir una valiosa oportunidad para su desarrollo personal, para su integración social y para la defensa de su identidad cultural y lingüística.

Las dificultades que han tenido estos grupos para acceder al sistema educativo de modo equitativo están relacionadas con dos factores centrales. El primero se vincula con la residencia en zonas rurales, geográficamente aisladas y, por lo mismo, alejadas de los principales espacios educacionales, a los cuales los niños no pueden incorporarse, ya sea por las grandes distancias que los separan de estos o por la escasez de oferta. En algunos casos acceden, pero lo hacen, entre otras carencias, en condiciones inadecuadas por la falta de infraestructura, mantenimiento, materiales didácticos y profesores (CEPAL, 2008). El segundo factor se relaciona con la falta de

adecuación, relevancia y de pertinencia en los currículos, que obstaculiza el ingreso de estos grupos al sistema escolar por la escasa vinculación entre su cultura y entorno con las materias impartidas en las escuelas.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes no solo se vinculan a la discriminación social, en tanto fenómeno de rechazo y negación del otro diferente, sino también a un menor bienestar y oportunidades educativas. Es por este motivo que el proyecto Metas Educativas 2021 ha propuesto una meta explícita de acción positiva de incorporación de estos jóvenes en la educación postsecundaria técnico-profesional y universitaria (véase la *meta específica 3* en el capítulo 4).

RECUADRO 3.1

ESCUELA VIVA HEKOKATÚVA

La Escuela Viva Hekokatúva, de la República del Paraguay, fue creada como un programa para el fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica, llevada a cabo en dicho país en la década de 1990. El propósito de este programa es apoyar a las escuelas que reciben a las poblaciones más necesitadas del país, dividiéndose en más de una línea de acción, entre las que destacan la educación bilingüe e indígena.

Respecto de la educación bilingüe, la Escuela Viva se propone tanto desarrollar las competencias necesarias en los equipos técnicos que llevan a cabo el programa, como implementar en las instituciones educativas una propuesta pedagógica bilingüe castellano-guaraní acorde a la cultura sociolingüística de la comunidad. En ese sentido, la estrategia de acción se enfoca principalmente en una formación docente continua en servicio, por medio de un curso en especialización en educación bilingüe. La meta última que se fija como subcomponente de la Escuela Viva es que cada escuela cuente con su «Proyecto Educativo Institucional Bilingüe Intercultural» (PEIBI), que se haga presente en el ámbito curricular, organizacional, social e institucional. Se plantea como un proceso de implementación en tres etapas: «Conocimiento de nuestra realidad», «Implementación de las innovaciones» y «Construcción de la propuesta de educación bilingüe intercultural de cada comunidad».

Fuente: «Escuela Viva Hekokatúva». Disponible en www.escuelaviva-mec.edu.py.

POBREZA, VULNERABILIDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN

Las dos características más profundas y lacerantes de la región son la pobreza y la desigualdad. Aunque los datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico, los niveles absolutos y relativos de la pobreza siguen siendo alarmantes (CEPAL, 2005). En este contexto, es relevante crear las condiciones sociales necesarias para revertir la desigualdad de oportunidades y reforzar el acceso de la población socioeconómicamente más vulnerable al sistema educativo. Por lo mismo, se ha desarrollado una serie de programas de política pública que focaliza los recursos en las poblaciones más vulnerables. Son los denominados programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad, la mayoría de los cuales exige a los potenciales beneficiarios el cumplimiento de ciertas condiciones para recibir los subsidios estatales ofrecidos, como por ejemplo la asistencia de los niños a la escuela.

Estos programas se caracterizan, en general, por otorgar entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica y exigir de estas una determinada contraprestación (corresponsabilidad) en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (principalmente, educación, salud y nutrición). Con esto se pretende, por una parte, mejorar la situación presente de las familias beneficiarias (incrementando los recursos disponibles para el consumo tendiente a cubrir las necesidades básicas) y, por otra, contribuir al desarrollo de activos y capacidades (capital humano) que posibiliten –en el largo plazo– la creación de estrategias sostenibles para la superación de la pobreza.

Estos objetivos asumen como premisa que la condición de pobreza ubica a las familias en las situaciones de mayor vulnerabilidad social, esto es, que los pobres tendrían poco acceso a instrumentos y capacidades adecuadas para manejar riesgos sociales (falta de inversión en capital humano), encontrándose en peores condiciones para afrontar períodos de crisis económica o acceder a los servicios sociales públicos. Esto implicaría que, ante la imposibilidad de acceso a la oferta pública de bienestar, o frente a perturbaciones económicas, las familias pobres optan por desarrollar estrategias de sobrevivencia (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela e incorporarlos al trabajo) que reducen aún más –y de modo irreversible– su capital humano, perpetuando así la reproducción intergeneracional de la pobreza (León, 2008).

En síntesis, los programas que condicionan las entregas en efectivo a la realización de determinadas contraprestaciones de los beneficiarios tienen su fundamento en el logro de la superación de la pobreza en el largo plazo, e intervienen en las causas y no exclusivamente sobre sus síntomas. Esto marca una importante distinción con los programas tradicionales de asistencia social que buscan reducir la pobreza en el corto plazo, tendiendo a centrarse en la redistribución de recursos materiales más que en la promoción de capital humano.

Normalmente, este tipo de programas es gestionado por ministerios de planificación o desarrollo social, o están ligados a la presidencia de la república, y suelen tener un carácter multisectorial. En este sentido, a pesar de su estrecha relación con la esfera educativa, no suelen situarse bajo su directa competencia y responsabilidad, razón por la cual el costo financiero de este objetivo se distingue del presupuesto del sector educativo, pese a que su intervención puede llegar a ser sumamente relevante para favorecer avances en el acceso, progresión y conclusión educativa de los grupos más pobres.

La importancia de este tipo de programas, ya sea de transferencias monetarias o en especies (comedores escolares, subsidios de transporte, materiales didácticos, entre otros), en tanto actúen como sistemas de subsidios al estudiante o a sus familias y no a quien le presta el servicio, es reconocida por el proyecto Metas Educativas 2021 al punto que forma parte de su *meta general primera* y de su *meta específica 2* (véase el capítulo 4).

LA APUESTA POR LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

El objetivo de conseguir escuelas inclusivas se ha convertido en una de las primeras aspiraciones de todos aquellos que defienden la equidad en la educación. Las escuelas para todos, sin exclusiones, en las que convivan y aprendan alumnos de distintas condiciones sociales, de diferentes culturas y con distintas capacidades e intereses, desde los más capaces hasta los que tienen alguna discapacidad, es un modelo ideal que motiva a muchas personas comprometidas con el cambio educativo.

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

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

todos los niños, capaces y menos capaces, aporta una experiencia enriquecedora y fomenta la comprensión y la solidaridad.

La Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (UNESCO, 1994) es una referencia imprescindible. El argumento que recorre toda la Declaración insta a que los niños con necesidades educativas especiales logren escolarizarse en escuelas ordinarias, favoreciendo no solo su proceso de aprendizaje sino también promoviendo un cambio en las actitudes de las personas:

Durante demasiado tiempo los problemas de las personas con discapacidades han sido agravados por una sociedad invalidante que se fijaba más en su discapacidad que en su potencial. (UNESCO, 1994)

Que todos los niños aprendan juntos debe ser el objetivo fundamental de la escuela inclusiva. Al mismo tiempo es preciso reconocer las diferentes necesidades de los alumnos y responder a ellas, adaptarse a los distintos estilos y ritmos de aprendizaje y garantizar una enseñanza de calidad por medio de un programa de estudios apropiado, una buena organización escolar, una utilización atinada de los recursos y una asociación con sus comunidades. Se hace indispensable, entonces, contar con un cuerpo docente preparado y apto para atender las disímiles necesidades de los discentes.

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

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

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

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

ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA A SU APLICACIÓN PARA TODOS

La infancia es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos pues en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo. La investigación científica de las últimas décadas ha revelado la centralidad que para el desarrollo intelectual tiene la estimulación cognitiva temprana de los niños. El desarrollo cerebral de los primeros años afecta tanto la salud mental y física como el comportamiento por el resto de la vida. Qué, cómo y cuánto aprenden después los niños en la escuela, depende ampliamente de las competencias sociales, emocionales y cognitivas que hayan desarrollado en sus primeros años de vida. La interacción que se produzca con su entorno, la calidad del cuidado que reciben durante su primera infancia, incluidas la nutrición, la salud y la estimulación temprana, tienen efectos de largo plazo en el desarrollo cerebral (Eming Young, 2002).

En consecuencia, es imprescindible que se garanticen las condiciones básicas de alimentación y de salud de los niños pequeños, la provisión de estimulación variada, el apoyo a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos, y la incorporación progresiva de los niños en situaciones educativas organizadas que contribuyan a su maduración y aprendizaje. En este sentido, es preciso destacar que los programas de atención a la infancia han de integrar la dimensión social y la dimensión educativa. Es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si, al mismo tiempo, no hay una atención específica al interior del contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla. Este planteamiento requiere la coordinación de las diferentes instituciones responsables de la salud, de la vivienda, de la formación de las personas adultas, de la educación infantil y del apoyo a la familia para desarrollar iniciativas coordinadas que se lleven a la práctica en un ámbito territorial y en una población determinada. Para lograr con mayor eficacia la implementación de esta estrategia es deseable contar con la participación de los municipios. Las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia, en las que la mayoría de sus decisiones tuvieran en cuenta la defensa de los derechos de los niños y la promoción de mejores condiciones de vida.

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

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

Es preciso apuntar como uno de los desarrollos más importantes de la Convención de los Derechos del Niño, la Observación General n.º 7 dictada por el CDN: «Realización de los derechos del niño en la primera infancia», publicada en 2005. Las principales propuestas de la Observación se dirigen a:

- Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños.
- Alentar su reconocimiento como agentes sociales con intereses, capacidades y vulnerabilidades propias.
- Recordar su necesidad de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos.
- Insistir en la diversidad existente dentro de la primera infancia y en la necesidad de respetar las costumbres y prácticas locales, salvo en los casos en que las mismas contravengan los derechos del niño.
- Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos de esta etapa de la vida.

Nashielli Ramírez (2009) ha destacado que a pesar de los avances en materia de derechos de la infancia, el marco jurídico es demasiado débil para influir en las políticas, programas y prácticas orientadas a defenderlos y que, incluso, es frecuente que una ley de protección de los derechos de la infancia coexista con leyes que los niegan.

Ramírez apunta tres limitaciones principales que dificultan el cumplimiento pleno de los derechos establecidos en ese acuerdo internacional: obsoletas estructuras de gobierno dedicadas a la infancia, que les lleva a desarrollar políticas asistenciales, en ocasiones escasamente coordinadas; limitada asignación de gasto público dirigido a la primera infancia y poca capacidad de generar estrategias que movilicen los recursos del sector público y de la sociedad en general de forma articulada y coherente, y desajustada definición conceptual, que ha vinculado excesivamente las políticas hacia la primera infancia con el campo de acción de los programas de protección dirigidos a la familia, sin comprender que la infancia es una categoría social con entidad propia.

UNA EDUCACIÓN INTEGRAL

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

En primer lugar, hay que destacar el enorme valor que tiene el hecho de que los programas de atención a la infancia integren la dimensión social y la dimensión educativa. Como ya se señaló en el punto anterior, es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si, al mismo tiempo, no hay una atención específica al contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla, si no se cuenta con la intervención coordinada de las instituciones responsables de los diversos ámbitos para desarrollar iniciativas que puedan ser llevadas a la práctica en una región precisa y en una población determinada. También se señaló la conveniencia de contar con la participación de los municipios en esta estrategia, teniendo en cuenta que las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia.

En segundo término, es necesario incluir la participación de la familia en los proyectos orientados a la mejora de la infancia. Bien a través de iniciativas que cooperen con los padres en la atención educativa de los hijos, bien a través de una oferta educacional que contribuya a elevar su nivel de formación, cultural o profesional, o bien a través de servicios que intentan mejorar sus condiciones de vida. Lo cierto es que la atención a las familias y su colaboración en las acciones para una más completa atención educativa a sus hijos es un factor principal en el éxito de los programas a favor de la infancia.

Finalmente, es preciso diseñar programas que se adapten a la situación social, cultural y lingüística de los niños y de sus familias. Ello supone conocer previamente las

condiciones de vida de las personas que van a participar, escucharles y favorecer el compromiso del conjunto de la comunidad. La norma debe de ser la flexibilidad, la atención a la diversidad y el reconocimiento de sus formas propias de vivir y de comunicarse. En esta misma dirección se sitúa Victoria Peralta (2009) cuando describe la confusa situación actual y cómo la formación de los educadores se mueve entre perspectivas curriculares casi premodernas y modernas, siendo mínimos los que avanzan hacia enfoques de posmodernidad. Los currículos nacionales oficiales, en su totalidad, preconizan en sus fundamentos una educación inicial abierta y actualizada, que considera al niño como sujeto de la educación; sin embargo, cuando se analiza su concreción en programas y otros instrumentos curriculares, se observa muchas veces poca coherencia con estos planteamientos, expresándose en estándares o programas sumamente estructurados, en los que predomina la homogeneidad frente a la necesaria sensibilidad hacia la diversidad. Se olvida, por tanto, la influencia del contexto social y cultural, las diferencias en el desarrollo de los niños y su, a menudo, desigual historia evolutiva, marcada por la riqueza o la pobreza de afectos, experiencias, estímulos, cuidados y alimentos.

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

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), asume entre sus objetivos prioritarios la atención integral a la primera infancia, y así lo ha incluido en la formulación de las Metas Educativas 2021 y en sus Programas de Acción Compartidos. La meta que se formula para el fin de la próxima década es lograr pleno acceso de los niños de 3 a 6 años en programas educativos (véase la *meta específica 6* en el capítulo 4) y el incremento significativo en niños menores de esas edades.

Se pretende no solo lograr que exista una oferta suficiente para los niños de estas edades, sino también que sea de calidad contrastada. Para avanzar en esta dirección, la OEI se plantea ofrecer un curso especializado de educación infantil en el marco de su Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) para las personas que trabajan en este campo sin la preparación suficiente. También se propone colaborar con los diferentes países por medio del apoyo técnico, el intercambio de programas y de iniciativas, la elaboración de modelos variados para la atención educativa de la primera infancia y el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto para propiciar la participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños. Adicionalmente, la OEI ha incluido entre sus estrategias y líneas de acción sensibilizar a todos los sectores sociales y a las diferentes instituciones públicas y privadas sobre los derechos de la infancia, elaborar un índice de cumplimiento de dichos derechos y colaborar en la construcción de un sistema integral de indicadores sobre la infancia.

GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

DOCE AÑOS DE EDUCACIÓN PARA TODOS

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

Es necesario insistir, una vez más, en la consideración de que la existencia de oferta suficiente no asegura el acceso, comprendido como el uso efectivo de la plaza escolar. Dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil, entre otros, son impedimentos concretos. Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma, sino además en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes al sistema educativo.

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

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

La generalización del acceso a la enseñanza ha traído consigo el surgimiento de nuevas dificultades. Por una parte, la eficiencia interna del propio sistema ha decrecido, aumentando las tasas de repitencia y deserción. Esto se debe a que un porcentaje importante de esta nueva población estudiantil, especialmente en el nivel de enseñanza secundaria, es la primera generación que accede a ella, normalmente con desventajas. Por lo tanto, es una población que necesita mucho apoyo de parte del

sistema escolar. En ese sentido, los esfuerzos deben concentrarse no solo en la cobertura y el acceso, sino también en la progresión y conclusión del ciclo educativo, especialmente para la población más pobre. El desafío es importante si se considera que el real problema del sistema escolar latinoamericano no es su insuficiente cobertura, sino la escasa capacidad de retención de los niños y adolescentes en la escuela (Espíndola y León, 2002). Pese a que se han registrado logros en educación primaria durante las últimas décadas, todavía resta por avanzar cierto trecho. De esta forma, el proyecto Metas Educativas 2021 ha propuesto la *meta específica 8*, cuyo fin es asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.

Los problemas de deserción y repitencia, que afectan la capacidad de retención de los sistemas educativos, constituyen dos grandes obstáculos para que la población alcance niveles educacionales más altos, y pueden explicarse según grandes grupos de factores: los extraescolares y los internos a la escuela (Espíndola y León, 2002; UNESCO/UNICEF, 1996). Por un lado, la deserción y repitencia pueden derivar de factores socioeconómicos en cuya producción y reproducción participan agentes de naturaleza extraescolar, como el Estado (o su ausencia), el mercado, la comunidad, los grupos de pares y la familia, promoviendo el abandono escolar temprano especialmente entre estudiantes bajo condiciones de pobreza y marginalidad (Espíndola y León, 2002).

Por otra parte, los factores intraescolares incluyen, en primer lugar, a los docentes y sus niveles de preparación y experiencia, el modo que emplean para evaluar, el nivel de comunicación que logran entablar con los estudiantes y sus padres, el tiempo que dedican a la instrucción y las expectativas que tienen sobre sus alumnos, entre otros. También cuentan aspectos de la escuela misma, como sus formas de organización y gestión (calendario, sistemas de evaluación y promoción, disponibilidad de atención preescolar), dotación de textos, insumos didácticos y eventuales incentivos (UNESCO/UNICEF, 1996). Por último, también son factores importantes los contenidos de las materias y sus niveles de complejidad, así como el grado de adaptación que tengan o no los currículos que se impartan (relevancia y pertinencia de los mismos).

Además de los costos privados que genera la deserción escolar temprana, en términos de menores ingresos futuros y mayores tasas de desempleo, esta tiene graves costos sociales. Dadas las grandes desigualdades de las sociedades iberoamericanas, estos problemas son más agudos en los sectores sociales más desfavorecidos. El retraso escolar y el abandono tienden a mantener la transmisión intergeneracional de la pobreza, perpetuando la reproducción de la desigualdad. Ello implica también costos sociales respecto de las transferencias económicas que los Estados deben realizar para asegurar la subsistencia de aquellos grupos sociales que no pueden lograrla por sí mismos. Por otro lado, el hecho de que parte de la población no alcance a concluir un ciclo educativo mínimo tiene consecuencias sobre la productividad laboral y también aumenta la dificultad de capacitación laboral.

Estos problemas ocurren de manera preponderante en la población estudiantil que asiste al sistema público de educación. Invertir en solucionarlos significaría un ahorro futuro considerable. En efecto, lograr disminuir las tasas de repetición puede determinar un ahorro significativo en términos del gasto promedio por alumno: en muchos casos, por inyectar recursos en niños que han repetido, se descuida a aquellos que se encuentran en sus respectivos niveles, lo que puede fomentar el desinterés y dificultar el logro de aprendizajes de calidad (UNESCO/UNICEF, 1996). En este sentido, si bien es necesario incurrir en gastos iniciales específicos para enfrentar los problemas de deserción y repitencia, estos constituirán una inversión con alta tasa de retorno social futura.

Desde la década pasada, la formación secundaria completa constituye el umbral educativo necesario para evitar caer en la pobreza o salir más fácilmente de ella. No obstante, es necesario considerar que la misma generalización de dicho nivel educativo conduce a su devaluación en el mercado laboral. Pese a que lo primero representa un beneficio social, en el sentido de tener un capital humano mejor formado, afecta los logros a nivel individual puesto que las habilidades y conocimientos adquiridos se vuelven comunes en el mercado laboral. Por esa razón, es importante considerar en la toma de decisiones de políticas que el desarrollo y avance en coberturas educativas debe ir de la mano de la diversificación y especialización, tanto de las alternativas académicas como de la educación técnico-profesional.

UNA APUESTA INTEGRAL POR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

No se puede comprender el significado de la calidad de la educación si no se tienen en cuenta sus objetivos primordiales. Y para ello, nada mejor que volver los ojos a la propuesta contenida en el Informe Delors (1996):

Para cumplir el conjunto de las misiones que le son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir sobre el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay en ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio.

El logro de estos objetivos exige la existencia de un currículo relevante y significativo al que puedan acceder todos los alumnos sin ningún tipo de barreras o de exclusiones. Por ello se desarrolla este tema en primer lugar y a él se vincula, de manera inmediata, uno de los principales horizontes de la tarea escolar: la formación en valores y para una ciudadanía democrática e intercultural.

A continuación se describen algunas de las estrategias que pueden contribuir de forma más directa al progreso en estos objetivos –la educación artística, la cultura escrita o las nuevas tecnologías–, así como las condiciones y los recursos necesarios para facilitar estos aprendizajes: el equipamiento disponible y la jornada escolar, los cuales se orientan a elevar las competencias educativas de todos los alumnos. Ya se han apuntado otros factores, como la gestión escolar o la importancia de elevar el nivel cultural, educativo y social de la población y de las familias, sobre el que se volverá al plantear la educación a lo largo de la vida. También tendrá un apartado específico el desarrollo profesional de los docentes, por su incidencia fundamental en la calidad de la enseñanza.

Finalmente, se expone la evaluación como factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo: la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo.

UN CURRÍCULO RELEVANTE Y SIGNIFICATIVO

La relevancia y pertinencia del currículo educativo se constituyen como dos piezas centrales en la definición de una educación de calidad. Ambas responden a interrogantes clave para hacer del currículo una pauta de conocimientos necesarios y apropiados para todos los estudiantes.

La relevancia

La relevancia, en ese sentido, responde a las preguntas *para qué* y *qué*, es decir, se centra en los fines y contenidos de la educación, respectivamente. De ese modo, un currículo que atienda a estas preguntas debe considerar los fines que le entrega la sociedad a la educación, y será relevante en la medida que promueva el aprendizaje de las competencias necesarias para participar plenamente en las diferentes esferas de la vida, afrontar las exigencias y desafíos de la sociedad, acceder a un empleo digno y desarrollar un proyecto de vida en relación con los otros (UNESCO/OREALC, 2008b). Como quedó enunciado en la cita del punto anterior, los cuatro pilares del aprendizaje desarrollados por Delors (1996) en el informe que lleva su nombre –aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser–, a su vez contribuyen a ilustrar de una manera acabada lo que se entiende por relevancia y promueven la puesta en práctica de un currículo acorde a las exigencias de la sociedad.

La pertinencia

La pertinencia, por su parte, se entiende como la respuesta a la diversidad cultural de los estudiantes, no solo reconociendo la diferencia sino también adecuando y adaptando las materias a sus contextos de vida. En ese sentido, se promueve una educación que posibilite resultados de aprendizajes equiparables, junto con una plena participación y la construcción de una identidad propia, por medio de programas de apoyo que aseguren una real adecuación de los contenidos y que velen por que las instituciones cuenten con los recursos necesarios para ello. La respuesta a la diversidad, por tanto, se resume como el «establecimiento de derechos básicos y principios que aseguren aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida y la participación de todos» (UNESCO/OREALC, 2008b).

El currículo significativo

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

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

Pero los proyectos educativos no pueden formularse al margen de sus destinatarios. Por el contrario, han de plantearse a partir de la comprensión de cuáles son los intereses, los valores y las formas de relación que mantienen las nuevas generaciones. De otra manera, existe el grave riesgo de que los jóvenes, especialmente aquellos que tienen más dificultades para mantenerse en las escuelas, sientan que los contenidos de aprendizaje están totalmente alejados de su forma de vida y que apenas les van a servir para abrirse camino en el entorno en el que se desenvuelven. Por ello, el análisis de las culturas juveniles es indispensable para afrontar los desafíos de una educación que llegue a todos y en la que todos aprenden para integrarse de forma activa en la sociedad.

Los estudios recientes sobre la juventud han destacado la importancia de comprender las culturas juveniles y los cambios profundos que se han producido en ellas, en gran medida por la hegemonía de las tecnologías de la información, por las novedosas alternativas de relación que ellas comportan, por el predominio de la imagen y por las nuevas formas de conformar la identidad de los jóvenes y su sentido de pertenencia al grupo. La de la juventud no puede considerarse una cultura marginal cuyos miembros deben abandonar para incorporarse a la cultura adulta, sino que tiene una especificidad propia en la que sus miembros asumen su identidad personal en la medida en que se apropian de los objetos simbólicos colectivos: normas, valores, formas de consumo, relaciones, comunicación, rituales, diversiones y expresiones personales y colectivas conforman los ejes que diferencian a los que están dentro de los que están fuera, a los que están en el centro o en la periferia.

Por otro lado, un currículo relevante y pertinente también debe incluir contenidos que promuevan la motivación de aprender entre los estudiantes, en donde la experiencia del aprendizaje se vuelve atractiva. Los contenidos de los programas deben buscar adecuarse a los intereses de los alumnos, que representen actividades significativas para sus vidas y de esa manera aumentar la motivación. Así, en la medida que se incorporen elementos básicos de la cultura juvenil –música, computadores, redes de información, deporte–, los intereses de los profesores estarán más alineados con los de los estudiantes y existirán estímulos que mejorarán la motivación y el aprendizaje dentro del aula (Boekaerts, 2006). Los contenidos, en ese sentido, revisten gran importancia. El diseño de un nuevo currículo en el que se integre la vida de los jóvenes y que dé también sentido a sus actividades y aspiraciones es importante para lograr que un mayor número de aquellos con alto riesgo de abandono se mantengan en las aulas durante más tiempo. Estos elementos son abordados desde distintos ángulos bajo la *meta general quinta* sobre calidad de la educación y currículo escolar.

CIUDADANÍA Y VALORES

Los valores en la educación

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

No es sencillo que la educación ciudadana alcance sus objetivos si al mismo tiempo no existe el compromiso del conjunto de las instituciones políticas y sociales con el reconocimiento de todas las personas como ciudadanos con plenitud de derechos.

Por ello, aquellas políticas que fomentan la inclusión social, la equidad, la participación, la libertad y los derechos individuales y sociales son las que mejor contribuyen a que la acción educativa alcance sus objetivos.

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

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

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

Sin duda, la reflexión y la deliberación moral son elementos imprescindibles de la educación ética y ciudadana. Pero el conocimiento de los principios morales y de su adecuación a los contextos en los que se desarrolla la conducta humana no puede estar desligado de la educación de los sentimientos y de las emociones morales. La culpa y la vergüenza, el orgullo, la empatía y el altruismo son algunos de los sentimientos que contribuyen a que las personas controlen sus comportamientos para evitar hacer daño a los otros o para solidarizarse con ellos y ayudarles. El texto de

Gloria Inés Rodríguez (en prensa) sobre sentimientos y actitudes en la escuela, contiene una sugestiva síntesis de esta dimensión moral.

Educar ciudadanos en escuelas democráticas y solidarias

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

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

El sistema de Naciones Unidas ha acordado, a través de diversos documentos y declaraciones, que una de las orientaciones de mayor relevancia a incluir en los contenidos curriculares es aquella que fomenta la formación para la cultura de la paz y la democracia (UNESCO/OREALC, 2008a; Naciones Unidas, 1999). Una educación para la paz debe esmerarse en entregar una formación capaz de desarrollar valores, actitudes y habilidades socioemocionales y éticas que promuevan una convivencia social en la que todos participen y compartan plenamente (UNESCO/OREALC, 2008a), lo que debiera redundar en el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos humanos. En ese sentido, por medio de una formación basada en estos contenidos, se contribuye a la construcción de una cultura de paz que abarque más allá de las relaciones interpersonales a nivel micro y se extrapolen a las relaciones in-

ternacionales y entre los países; de ahí que una cultura de paz pueda ser definida también como el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados (Naciones Unidas, 1999). De este modo, no solo se enfatiza la importancia de una cultura de paz, sino que también se pronuncia una condición necesaria para la misma: la democracia. Una educación para la paz y la democracia debe reconocer y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, principalmente de las mujeres, quienes históricamente han sufrido exclusiones y discriminaciones; debe respetar el derecho a la libertad de expresión, así como satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente (Naciones Unidas, 1999).

Según Reimers (2006), un tipo fundamental de competencias que debería orientar la definición de calidad de la educación en la región es el de aquellas que permiten ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática. La formación de ciudadanos, el desarrollo de la participación ciudadana, junto con una conciencia democrática, deberían constituirse como elementos centrales en el currículo educativo. Esto es aún más relevante en los países latinoamericanos, porque en ellos la democracia como forma de gobierno no cuenta con una trayectoria histórica larga, ni con una amplia valoración por parte de su población. Una formación ciudadana, basada en el reconocimiento de la importancia del respeto de las libertades individuales y colectivas, así como el conocimiento de los derechos y obligaciones de cada uno, la Constitución, y las instituciones políticas de cada país, contribuyen al mejoramiento y desarrollo de las naciones hacia una cultura de la paz y la democracia.

La escuela, en ese sentido, se constituye como un lugar privilegiado para la transmisión de los valores propios de una conciencia ciudadana y democrática. Por eso se ha incluido en el proyecto Metas Educativas 2021 una *meta específica*, la *número 11*, y un programa de acción compartido destinado a potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.

El objetivo no se refiere únicamente a una asignatura en particular, sino principalmente al desarrollo de contenidos transversales a todas las asignaturas y que se expresen en todas las actividades de la escuela. Es decir, el espíritu democrático y la formación ciudadana deberían verse reflejados también en el clima del aula y de la escuela, así como en la organización y gestión de los establecimientos educacionales. Las formas como los profesores y los directores se relacionan entre sí y con los alumnos constituyen importantes lecciones cívicas para el conjunto de la comunidad educativa. Por otro lado, una conciencia democrática debería promover también una distribución equitativa de los estudiantes en las distintas escuelas, evitando así la creación de sistemas educativos donde los educandos de menores ingresos, indígenas o inmigrantes, son segregados en instituciones con maestros menos formados o experimentados (Reimers, 2006).

Educación en valores y sostenibilidad

Vivimos una situación de auténtica emergencia planetaria, marcada por toda una serie de graves problemas estrechamente relacionados: contaminación y degradación de los ecosistemas, cambio climático, agotamiento de recursos, crecimiento incontrolado de la población mundial, desequilibrios insostenibles, conflictos destructivos, pérdida de diversidad biológica y cultural... Es una situación que aparece asociada a comportamientos individuales y colectivos orientados a la búsqueda de beneficios particulares y a corto plazo, sin atender a sus consecuencias para los demás o para las futuras generaciones.

La participación en la construcción de un futuro sostenible, haciendo frente a la grave situación actual de emergencia planetaria (ver www.oei.es/decada), puede y debe ser hoy una meta de interés colectivo que proporcione a los jóvenes –en realidad, a los ciudadanos de todas las edades y regiones del planeta– la ocasión de movilizar los valores de una ciudadanía solidaria. La necesidad de una profunda revolución cultural (educativa, tecnocientífica y política) para dar respuesta al conjunto de problemas estrechamente vinculados a los que la humanidad ha de hacer frente hoy, se convierte así en un reto de la mayor relevancia, capaz de dar sentido a nuestras vidas, promoviendo cambios de actitud y comportamiento.

Es este un reto que exige la incorporación de la educación para la sostenibilidad en el currículo de los diferentes niveles educativos y en la formación del profesorado de los países de la zona, para contribuir a la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática. Se da respuesta así a los reiterados llamamientos de Naciones Unidas para que los educadores de todas las áreas y niveles, tanto de la educación formal como de la no reglada (prensa, museos, etc.), contribuyan a formar ciudadanos conscientes de la grave situación de emergencia planetaria y preparados para participar en la toma de decisiones y contribuir a la adopción de las medidas necesarias para sentar las bases de un futuro sostenible.

Debemos destacar a este respecto que *el logro de una sociedad sostenible conlleva la plena universalización del conjunto de los derechos humanos* (un objetivo clave de la educación en valores). En efecto, la preservación sostenible de la especie humana en nuestro planeta exige la libre participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan presente y futuro de la sociedad (lo que supone la universalización de los *derechos humanos de primera generación*, es decir de los derechos civiles y políticos). Y supone igualmente la satisfacción de sus necesidades básicas (*derechos de segunda generación*: económicos, sociales y culturales).

Pero la sustentabilidad o sostenibilidad aparece hoy como un derecho en sí misma, formando parte de los llamados *derechos humanos de tercera generación*, que se califican como «derechos de solidaridad» y que incluyen, de forma destacada, el derecho a un ambiente sano, a la paz y al desarrollo para todos los pueblos y para

las generaciones futuras. Se trata, pues, de derechos que incorporan explícitamente el objetivo de un desarrollo sostenible.

Es preciso, por ello, asumir un compromiso para que toda la educación, tanto formal (desde la primaria a la universitaria) como informal (museos, medios, etc.), preste sistemáticamente atención a la situación del mundo con el fin de proporcionar una percepción correcta de los problemas, sus causas y las medidas que se deben adoptar, y que fomente valores, actitudes y comportamientos favorables para el logro de un futuro sostenible, promoviendo entre otros:

- El consumo responsable que se ajuste a las tres «r»: reducir, reutilizar y reciclar, y que atienda a las demandas del «comercio justo».
- La reivindicación e impulso de desarrollos tecnocientíficos favorecedores de la sostenibilidad, con control social y la aplicación sistemática del principio de precaución.
- Las acciones sociopolíticas en defensa de la solidaridad y la protección del medio, a escala local y planetaria, que contribuyan a poner fin a los desequilibrios insostenibles y a los conflictos asociados, con una decidida defensa de la ampliación y generalización de los derechos humanos al conjunto de la población mundial, sin discriminaciones de ningún tipo (étnicas, de género, etc.).

De lo que se trata, en definitiva, es de la superación de la defensa de los intereses y valores particulares a corto plazo, y de la comprensión de que la solidaridad y la protección global de la diversidad biológica y cultural constituyen un requisito imprescindible para una auténtica solución de los problemas.

La educación para la sostenibilidad se convierte así en un elemento clave de la *educación en valores para una ciudadanía democrática activa*, que es uno de los objetivos fundamentales de la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios.

EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA

Las nuevas exigencias sociales y una visión renovada sobre la función de la educación escolar, han puesto de manifiesto la importancia de lograr que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser. En este contexto, resurge con fuerza el papel de la educación artística para la formación integral de las personas y la construcción de la ciudadanía. El desarrollo de la capacidad 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 potente. Como señalan Clarisa

Ruiz y María Mota (2009), la agenda política de la próxima década se asentará, necesariamente, en pilares como la creatividad, la innovación y el emprendimiento.

Por medio de la inclusión de las artes a los sistemas educativos, se propicia la transmisión artística y cultural, lo que contribuye al fortalecimiento de la conciencia cultural y las identidades y valores colectivos, y de ese modo, al reconocimiento de la diversidad y el respeto. Para UNESCO, la educación artística se define como un instrumento imprescindible para la entrega de una educación de calidad para todos, ya que se constituye como un medio, único en su género, para propiciar la realización personal de los individuos, la cohesión social y la reflexión crítica, contribuyendo así a vigorizar una serie de valores universales como la paz, la tolerancia, el entendimiento mutuo y el desarrollo sostenible (UNESCO, 2006b). En ese sentido, los aportes del enfoque interdisciplinario de las artes y la cultura al currículo educativo no se reducen solo al ámbito artístico, sino que se hacen extensivos a una formación integral en la que la conciencia y valoración de todas las prácticas culturales se vuelven prioritarias.

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

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

Por ello, la OEI está impulsando un amplio programa bajo la denominación de Educación Artística, Cultura y Ciudadanía, que contribuya a que todos los alumnos conozcan y aprecien las expresiones artísticas de los diferentes países y encuentren en el arte una vía de expresión, comunicación y disfrute. De esta manera, será posible avanzar en la construcción de una comunidad iberoamericana de personas que valoren la diversidad cultural y se sientan ciudadanas en sociedades multiculturales. La importancia que la OEI otorga a estas experiencias y aprendizajes ha conducido a

que formen parte de las Metas Educativas (*meta específica 12*) y de los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7).

CREACIÓN DE COMUNIDADES LECTORAS

El avance de las tecnologías de la información y de la comunicación no puede olvidar el importante papel de la lectura de textos en los aprendizajes escolares. La lectura facilita conocer otros mundos y otras realidades, encontrar nuevos sentidos e interpretaciones de la vida, de la cultura, de la sociedad y del mundo. La narración estimula una bella forma de pensamiento que ayuda a construir significados, no solo de las ciencias sociales sino también de las lógico-científicas. Leer permite explorar, descubrir, organizar los conocimientos y relacionar los diferentes esquemas mentales que actúan en muchas ocasiones alejados los unos de los otros. Sin duda, el aprendizaje se enriquece a través de la lectura.

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

La lectura, que conecta por tanto con los principales objetivos de la educación, no puede ser una tarea que dependa de las horas que los alumnos dedican al aprendizaje, por importante que esta sea. Es preciso, al mismo tiempo, un compromiso social con la lectura capaz de encontrar nuevos lugares que faciliten el contacto con los libros y estímulos más eficaces para reforzar la actividad lectora. Por ello, sería enormemente positivo que las escuelas fueran comunidades de aprendizaje y de lectura, en las que profesores, padres y alumnos aprendieran y leyeran. Para avanzar en esta dirección, el proyecto Metas Educativas 2021 ha incluido entre sus objetivos específicos un tiempo semanal de lectura en la educación básica e incrementar el porcentaje de escuelas con bibliotecas (véanse las *metas específicas 12 y 13*, capítulo 4). También ha formulado un programa de acción específico destinado a la lectura y a las bibliotecas escolares en el marco del esfuerzo compartido por mejorar la calidad de la enseñanza (véase el capítulo 7).

Desde esta perspectiva, la biblioteca escolar se constituye como uno de los motores de la comunidad de lectores. Coordinar su funcionamiento con otras bibliotecas, orientar a los diferentes públicos lectores, organizar actividades, informar de lo que merece la pena ser leído, cuidar las colecciones más atractivas para las familias,

facilitar encuentros y contactos con escritores, realizar representaciones teatrales o propiciar el préstamo de libros, son otras tantas iniciativas que contribuyen a lograr los objetivos deseados.

Como resume Elisa Bonilla (2009), las investigaciones realizadas confirman que la sola *disponibilidad* de material de lectura (es decir la presencia física de materiales impresos y de la infraestructura para su distribución) es una condición necesaria, mas no suficiente, para formar lectores y para promover el aprendizaje en la escuela. Es preciso, al mismo tiempo, generar *acceso* a la cultura escrita, a los libros y a la información en una diversidad de soportes, mediante la creación sistemática de oportunidades de aprendizaje.

Incluso más, como apunta María Beatriz Medina (2009): hay que disponer de espacios y tiempos de lectura que vayan más allá de las actividades de las escuelas y de los sistemas de bibliotecas públicas y escolares, y que promuevan redes primarias de lectura propiciadoras del diálogo de las comunidades con sus saberes y los sectores culturales y educativos.

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA EDUCACIÓN

Casi nada del currículo tradicional puede vehiculizarse como otrora. El desafío es doble: hay que aprender cosas nuevas, y tenemos que enseñar las cosas viejas de un modo nuevo, y siendo ambas tremendamente difíciles de lograr, quizás lo más desafiante es enseñar lo viejo con ojos nuevos. (Piscitelli, 2009)

No cabe ninguna duda de que la introducción de las tecnologías de la información en el sistema educativo está teniendo un impacto extraordinario. El potencial de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la escuela no se reduce solamente a la alfabetización digital de la población. También se espera que estas se puedan introducir transversalmente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, facilitando la formación de competencias modernas y mejorando los logros educativos del estudiantado.

El impacto que las TIC puedan tener sobre los aprendizajes no es claro y probablemente no puede medirse directamente a través de los sistemas estandarizados de evaluación. Sin embargo, hay evidencia creciente del impacto que las tecnologías pueden tener sobre habilidades y competencias esenciales para el mundo digital y globalizado de hoy, como la motivación por el aprendizaje, la comunicación, la capacidad de manejar información, el aprendizaje autodirigido, las habilidades colaborativas, etc. («SITES 2006», Ministerio de Educación de Chile/Enlaces, 2008).

No obstante, para que la incorporación de las TIC pueda aprovecharse en su máximo potencial educativo, las políticas que la fomentan no pueden estar dirigidas

exclusivamente a la provisión de equipamiento tecnológico a los estudiantes o a los establecimientos escolares. La misma ha de ser acompañada y complementada –además de por los procesos de actualización y mantenimiento propios del equipamiento–, con capacitación para los docentes, provisión de material y contenido educativo digitalizado, y, sobre todo, deben ser incorporadas en el proyecto educativo curricular y no como algo independiente. La introducción de las TIC puede generar una gran inseguridad en el mundo adulto de las comunidades escolares, por lo que si no se acompaña con procesos de apoyo, capacitación y seducción necesarios, puede perderse como oportunidad educativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar son un puente indispensable para potenciar las condiciones adecuadas de aprendizaje para los estudiantes. El equipamiento educativo, como libros de texto gratuitos para cada alumno y bi-

bliotecas y computadores en los establecimientos escolares, son especialmente importantes para aquellos niños de nivel socioeconómico bajo, para quienes los recursos educativos del hogar son mínimos. La investigación en educación ha demostrado que los recursos educativos en el hogar (escritorio, libros, computador), son uno de los factores que inciden de manera importante en los rendimientos y aprendizajes de los estudiantes. Por lo tanto, la escuela desempeña un papel compensador de las deficiencias en el hogar respecto de esos recursos educativos, tan relevantes para el mejoramiento de los aprendizajes. Por ello se han incorporado las ya mencionadas *metas específicas 12 y 13*, para promover la dotación de computadores en las escuelas y su utilización por los maestros en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Con el fin de colaborar en estos objetivos, se ha propuesto un plan de acción específico para mejorar la calidad de la enseñanza a través de la incorporación de las TIC en la educación (véase el capítulo 7).

JORNADA ESCOLAR COMPLETA EN PRIMARIA

Los avances en los modelos pedagógicos actuales y las necesidades educativas del mundo moderno hacen que sea cada vez más importante contar con jornadas de enseñanza más extensas que lo que ha sido tradicionalmente la media jornada escolar en los sistemas educativos de la región. Hace años que la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos para estudiantes, profesores y directivos. El proyecto Metas Educativas 2021 plantea la extensión de la jornada para los establecimientos de enseñanza primaria e incluye la *meta específica 14* (véase el capítulo 4) como una forma de apoyar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en este nivel.

El objetivo de ampliar la jornada escolar no solo atañe al incremento de tiempo absoluto en la escuela, sino que apunta a una transformación de la organización del sistema escolar que se adecue mejor a los cambios curriculares y modelos de enseñanza actuales. Se esperaría que una jornada más extensa permitiera cambiar la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, y que hiciera posible aumentar el trabajo pedagógico para los alumnos en la escuela y reducir las tareas para la casa. Asimismo, contar con más tiempo debiera aliviar y descomprimir tareas de gestión institucional, y tiempos de planificación individual y grupal de docentes y directivos. Para los docentes, la jornada completa puede contribuir a mejorar su estabilidad laboral y salarial, y reducir la sobrecarga de trabajo a la que suelen estar sometidos. Este cambio les implica modificar su situación contractual y eliminar la doble (o múltiple) jornada en distintos establecimientos educacionales. El aumento del bienestar del profesor debiera a su vez potenciar su capacidad pedagógica y sus posibilidades de perfeccionamiento o formación continua.

La jornada completa también trae externalidades positivas para las familias, aliviando la preocupación por el cuidado extraescolar e incluyendo la alimentación de

los niños. La permanencia en la escuela durante más tiempo permite disminuir las probabilidades de que se sometan a diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que dedican varias horas del día a la vida de calle, contribuyendo, al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos, al mejoramiento de la vida familiar.

Sin embargo, para lograr el avance hacia esta meta es indispensable disponer en la escuela de una infraestructura adecuada. Los cambios de jornada requieren generalmente ampliar los espacios escolares, mejorar el equipamiento disponible y considerar la infraestructura y los costos asociados a la alimentación adicional para los estudiantes. Para que la incorporación de este aumento de jornada sea factible, se requiere contar con una asignación de recursos acorde a las necesidades de cada establecimiento, en donde la atención debe estar enfocada en todos los ámbitos, es decir, atendiendo problemáticas básicas como es el agua potable, servicios higiénicos suficientes para el colectivo estudiantil, así como recursos educativos –bibliotecas, laboratorios informáticos, de ciencias, de música y de arte, entre otros–, que aseguren un mejoramiento en la calidad del ambiente educativo. En efecto, el estado del espacio en el que se desenvuelven los estudiantes en el horario oficial de clases y, en general, el tipo de condiciones en las que se encuentre el establecimiento educativo, puede influir negativa o positivamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Otro costo muy relevante asociado a la implementación efectiva de un aumento de jornada es la consideración por el cuerpo docente. Aumentarles la jornada conlleva costos asociados a los cambios en el tipo de contratación y las horas de trabajo, que deben ser tenidas en cuenta al momento de diagramar el cambio. Además, se requiere hacer nuevas planificaciones del proceso pedagógico acordes con nuevas distribuciones de los contenidos curriculares, que permitan hacer un aprovechamiento efectivo de las horas adicionales de presencia en la escuela.

ELEVAR LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE TODOS LOS ALUMNOS

Mejorar la calidad de la enseñanza exige, o más bien incluye, conseguir que todos los alumnos alcancen mejores resultados en sus aprendizajes. Como se ha apuntado anteriormente, las evaluaciones internacionales en las que han participado los países de la región han puesto de relieve que sus aprendizajes son significativamente inferiores a los de los países avanzados, y que estos retrasos afectan a todos los niveles del alumnado, en especial a un amplio porcentaje, cercano al 50%, que no alcanza el nivel que se considera necesario para incorporarse de forma activa a la vida laboral.

Hay que destacar que las evaluaciones internacionales no solo señalan el importante porcentaje de alumnos que no supera los niveles considerados básicos, sino que el porcentaje de alumnos que se sitúa en los niveles más altos es inferior a la

media de los países participantes en PISA. Por ello se ha incluido la *meta específica 10* (véase el capítulo 4), que tiene como objetivo mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales tanto en los niveles inferiores como en los superiores.

No cabe duda de que las desigualdades sociales y educativas que aquejan a los países de la región están en el origen de los retrasos académicos detectados. También factores relacionados con la gestión educativa y los recursos destinados a la educación, con la organización y funcionamiento de las escuelas, con la capacitación de los docentes, con las condiciones en las que desempeñan su trabajo y con las propias actitudes de los alumnos, condicionadas a su vez por el entorno social, familiar, cultural y educativo en el que se desenvuelven. Junto con estos factores, conviene destacar también las ventajas de un currículo significativo orientado hacia la adquisición de las competencias básicas, así como la incorporación de sistemas de evaluación de los progresos de aprendizaje de los alumnos que sean capaces de relacionar los contenidos aprendidos con las competencias exigidas.

REFORZAR Y DAR SENTIDO A LA EVALUACIÓN

La evaluación de la educación

Existe un amplio consenso en todos los países de la región sobre la importancia estratégica de la evaluación para la mejora de la calidad de la enseñanza. No puede ser de otra manera, ya que la evaluación permite conocer, aunque sea de forma parcial, el funcionamiento del conjunto del sistema educativo y de cada una de las unidades que lo componen: las escuelas, los docentes y los alumnos. Los resultados de las evaluaciones proporcionan, por tanto, una información imprescindible para reforzar o reorientar las políticas educativas o las acciones educadoras.

En las dos últimas décadas se ha producido un enorme avance de la reflexión teórica y de los programas aplicados en el campo de la evaluación. Sin embargo, como señala Felipe Martínez Rizo (2009), la tarea de evaluar un sistema educativo es difícil por una doble complejidad: una de naturaleza empírica, la dificultad de acceder con rigor al objeto de evaluación, y otra de carácter teórico, derivada de las múltiples facetas de las nociones mismas de calidad y evaluación.

Ciertamente, una de las principales dificultades procede de la complejidad del propio proceso educativo, de la multiplicidad de dimensiones que encierra: sus objetivos relacionados tanto con el conocimiento como con la dimensión afectiva y moral de los alumnos, las relaciones que se establecen en el seno de la comunidad educativa, las conexiones entre la escuela, la familia y el entorno social, la dependencia mayoritaria del sector público y el hecho de que la educación sea un derecho para todos los niños y jóvenes plantea retos formidables a los sistemas de evalua-

ción. El riesgo es que la utilización de métodos y técnicas de evaluación disponibles conduzcan a una excesiva esquematización de la dinámica educativa que oculte esta complejidad. O que la mayor facilidad de emplear técnicas cuantitativas para la obtención de datos en gran escala no facilite otras visiones e interpretaciones más completas y tal vez más equilibradas.

Sin embargo, los riesgos de la evaluación no deben impedir su utilización. Leonor Cariola (2010) lo destaca en su intervención en el foro de debate sobre las metas educativas, al señalar que el sistema mismo debe prevenir los efectos no deseados y responder de forma sistémica a las necesidades educativas que releva el sistema de evaluación. Si, por ejemplo, se piensa que las evaluaciones reducen el currículo, la evaluación deberá medir aprendizajes que abarquen gran parte del currículo; si se piensa que las evaluaciones solo demuestran el efecto del nivel socioeconómico de los estudiantes, entonces deben entregarse resultados controlando este efecto o introduciendo medidas de progreso o valor agregado. Lo importante es ser conscientes de las limitaciones que todavía arrastran los distintos sistemas de evaluación y actuar en consecuencia con ellas.

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

Con independencia de las peculiaridades propias de cada sistema educativo, evaluar su calidad implica atender a sus ámbitos: programas, escuelas, profesores, alumnos. Hacia todos ellos debe dirigirse la tarea de la evaluación, sabedores de que hay que ser capaces de combinar los enfoques cuantitativos y cualitativos en el proceso evaluador, de que la función de mejora de la educación debe primar ante cualquier otra alternativa.

La mayor parte de los sistemas de medición que hoy día se aplican a nivel nacional e internacional se concentran en los resultados de aprendizaje cognitivo en materias específicas, principalmente lenguaje y matemáticas, que son consideradas curricularmente como los puentes esenciales para el aprendizaje de otras materias y habilidades para la integración social. Sin embargo, la evaluación de la calidad de la educación no puede centrarse únicamente en los resultados obtenidos en el rendi-

miento de los estudiantes, por importante que ello sea, sino que debe abarcar la mayor cantidad de elementos posibles. En ese sentido, las pruebas estandarizadas no son el único medio para obtener información respecto de la calidad de la educación: evaluar el funcionamiento del sistema educativo, las instituciones escolares, su estructura y organización y el desempeño de los docentes (UNESCO/LLECE, 2008b), entre otros, contribuye al mejoramiento de la evaluación de la calidad de la educación y a la construcción de una mirada amplia e integradora.

El documento sobre las Metas Educativas 2021 es deudor de este planteamiento. Presenta metas dirigidas a la evaluación de los distintos ámbitos del sistema educativo, definiendo indicadores y niveles de logro que permitan el seguimiento de las mismas. También se ha asumido de forma explícita el compromiso de realizar el seguimiento y la evaluación del conjunto de las metas a lo largo de la década, lo que se ha traducido en la inclusión de una última meta general, la *décimo primera*, orientada a evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021, y prevé la creación de un instituto responsable de esta última tarea.

Aunque puede resultar artificial separar diferentes niveles o ámbitos de la evaluación, ya que entre todos ellos existen relaciones sistémicas, no es menos cierto que cada uno tiene metas específicas y procedimientos peculiares para alcanzarlas. Por ello, merece la pena analizar la evaluación al menos en sus dos ámbitos esenciales: el conjunto del sistema educativo y la escuela.

La evaluación del sistema educativo

En el primer caso, se cuenta con dos pilares básicos que se complementan entre sí: los sistemas de indicadores y las evaluaciones que permiten conocer el nivel de logro conseguido por los alumnos en las competencias básicas. Contar con un sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento de los elementos que contribuyen a la calidad del sistema educativo de un país es una gran ayuda para orientar las políticas educativas. La elaboración de este sistema de indicadores exige, a su vez, consolidar las unidades de estadística de los ministerios. Un sistema de indicadores es mucho más que la estadística, pero no puede hacerse sin ella. De ahí la importancia de garantizar estas unidades técnicas que deben trabajar en estrecha colaboración con los institutos o agencias de evaluación y calidad. Por otra parte, la participación de los países en sistemas de indicadores internacionales añade una nueva perspectiva que enriquece la estrictamente nacional, pero que no debe en ningún caso sustituirla.

Por lo que respecta a la evaluación de los aprendizajes, se ha constatado la importancia de contar con sistemas de medición de rendimiento educacional que sean estandarizados y se repitan en el tiempo. Se estima que la evaluación de los actuales niveles de logro y la identificación de los obstáculos permitirá a los países mejorar el tipo, la profundidad y el alcance de la educación que ofrecen. Las evaluaciones sobre

el rendimiento educativo de los alumnos pueden definirse como medidas del grado en el cual se han logrado los objetivos curriculares, ya sean establecidos por las autoridades gubernamentales o por expertos nacionales o internacionales (PREAL, 2006). La mayor parte de los sistemas de medición que se aplican en la actualidad a nivel nacional e internacional se concentran en los resultados de aprendizaje cognitivo en materias específicas, principalmente lenguaje y matemáticas, que son consideradas curricularmente como los puentes esenciales para el aprendizaje de otras materias y habilidades para la integración social. Sin embargo, comienza a haber experiencias de evaluación de otras competencias, más difíciles de evaluar pero esenciales para el desarrollo personal y la cohesión social de los países, como es el caso del programa Estudio Internacional sobre Educación Cívica y para la Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés *International Civic and Citizenship Education Study*) de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), dirigido a evaluar la formación cívica de los alumnos.

La participación de los países en programas internacionales de evaluación del rendimiento, como lo son PISA⁵, TIMMS⁶ y PIRLS⁷, o regionales como el LLECE⁸, tiene sin duda un gran interés, ya que ello permite tener una referencia externa al propio sistema educativo que ofrece una perspectiva complementaria. Por otra parte, la incorporación a estos programas permite aumentar el conocimiento técnico de las unidades de evaluación nacionales, lo que revierte en la elaboración de sus propias pruebas. Sin embargo, es importante recordar que las pruebas nacionales pueden tener mayor capacidad de cambio en los sistemas educativos si se devuelve a las escuelas sus propios resultados, pues de esta forma se les ofrece una posibilidad muy valiosa para la elaboración de planes de mejora.

La evaluación de las escuelas

Por tanto, las evaluaciones externas realizadas por las administraciones pueden constituir ya en sí mismas uno de los elementos del siguiente nivel: las evaluaciones de las escuelas. Para que esto sea así, los informes que presentan los resultados deben tener en cuenta esta posible audiencia, y es preciso ofrecer apoyo a los equipos directivos de las instituciones y al profesorado en general para que puedan convertir estos resultados en propuestas de mejora en su práctica en el aula.

Como han señalado acertadamente los responsables de los estudios del LLECE, más que un sistema de medición solamente, el desafío es construir un sistema de eva-

⁵ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su denominación en inglés *Programme for International Student Assessment*), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁶ Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMMS, por su denominación en inglés *Trends in International Mathematics and Science Study*), de la IEA.

⁷ Progreso en Capacidad de Lectura (PIRLS, por su denominación en inglés *Progress in International Reading Literacy Study*), de la IEA.

⁸ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC), de UNESCO.

luación con «métodos dialógicos» (UNESCO/LLECE, 2008b), por medio de los cuales se fomente la conversación y el intercambio de opiniones. De este modo, no solo se hace entrega de una cifra o un dato, sino que la información provista pasa a tener sentido para la persona y el establecimiento receptores.

La evaluación de la institución escolar es un reto ineludible, ya que la escuela es el origen y el destino principal de las políticas educativas. Como señala Margarita Zorrilla (2009), la educación acontece en cada aula y en cada escuela, y es ahí donde se gestan la calidad y la equidad, es decir, que la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y para las decisiones pedagógicas. Por ello se ha incorporado la *meta específica 15*, que tiene como referente el porcentaje de escuelas que participan en un programa de evaluación.

Elena Martín (2010) refuerza este planteamiento desde la perspectiva de los programas de mejora de la escuela.

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

La importancia de la evaluación de escuelas no impide reconocer sus dificultades. El mejor o peor funcionamiento de una escuela no puede reducirse a los resultados académicos de sus alumnos. La correcta evaluación de la institución escolar exige conocer también su contexto sociocultural, los recursos iniciales disponibles, la situación de sus maestros, la gestión escolar, los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se desarrollan en el aula, la adecuación de la enseñanza a la diversidad cultural, lingüística y personal del alumnado, la participación de la comunidad educativa y su valoración de la acción educadora desarrollada. Son, sin duda, muchas dimensiones, lo que supone dedicar un tiempo razonable a la evaluación y suficientes recursos económicos para conseguir una adecuada aproximación a la institución escolar.

A pesar de estas dificultades, el diseño y aplicación de modelos integrales de evaluación de las escuelas es una garantía para mejorar su calidad. En primer lugar, porque el propio modelo de evaluación, si realmente incorpora las principales dimensiones del buen funcionamiento de una escuela, proporciona una referencia importante sobre las claves del proceso educativo. En segundo término, porque si se devuelve la información obtenida a cada una de las escuelas, pueden conocer sus fortalezas y debilidades y desarrollar programas de mejora con el apoyo y asesoramiento de las administraciones educativas. Y, finalmente, y esta sería sin duda la razón funda-

mental, porque solo desde los cambios que se lleven a cabo en el proceso de enseñanza y aprendizaje puede contribuirse realmente a elevar el nivel de las competencias básicas de los alumnos.

EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

DESAJUSTES ENTRE EDUCACIÓN Y EMPLEO

Una de las mayores contradicciones de la sociedad latinoamericana se produce en la relación entre educación y empleo: la actual generación de jóvenes es la que ha tenido más años de escolaridad y ha alcanzado mayor nivel educativo, pero es la que tiene más dificultades, no solo para encontrar empleo sino, además, para que este se corresponda con la formación alcanzada. Sin embargo, estas diferencias también están en función del género, del nivel social, del hogar de origen y del hábitat. Por ello, las mujeres jóvenes que provienen de hogares pobres, que viven en zonas rurales y con bajos niveles de educación pueden considerarse como el grupo específico con menos oportunidades para el acceso al empleo.

Es cierto, como señala el informe sobre la juventud (CEPAL-OIJ, 2007), que ha habido un incremento de la ocupación de las mujeres jóvenes en zonas rurales, lo que apunta a un cambio cultural importante, no obstante lo cual mantienen una tasa de desempleo más alta que sus coetáneos masculinos, una mayor proporción de empleo en sectores de baja productividad y unos ingresos más bajos, incluso con los mismos niveles de educación y cualificación.

Pero un mayor y mejor nivel educativo o, lo que es lo mismo, de competencias de base, no es condición suficiente para el acceso al empleo. El creciente desarrollo tecnológico y el alto nivel de especialización alcanzado en determinados sectores productivos de la región latinoamericana determina que en el mercado laboral adquiera una importancia creciente la mejora de las competencias profesionales específicas de los jóvenes en un campo ocupacional, lo que a la postre implica también la necesidad de establecer una vinculación más estrecha entre la educación y la educación técnico-profesional.

Hay que reconocer que estas iniciativas constituyen una de las caras del problema. La otra, no menos importante, es la que afecta al propio funcionamiento del mercado de trabajo: escasa transparencia de la oferta de puestos de trabajo, desajuste entre oferta y demanda de puestos de trabajo cualificados, e insatisfactorias condiciones en el sistema de contratación laboral.

En la referida necesidad de vinculación entre educación y ETP, la educación secundaria ha de desempeñar un papel clave: debe mantener una estrecha relación con la preparación profesional de los jóvenes. Así, además de su función en la formación general, la educación secundaria debe proporcionar la preparación en compe-

tencias de base sobre las que construir posteriormente la profesionalidad de los jóvenes objeto de la ETP. Y, a su vez, la ETP ha de asegurar la preparación de los jóvenes para su incorporación al mundo laboral, así como la formación permanente de las personas adultas.

La ETP debe situarse, por tanto, en estrecha vinculación con la educación secundaria, jugando el papel que le corresponde en la formación de los jóvenes, siendo además el puente para atender las demandas del desarrollo productivo de un país y procurar la inclusión social, así como la necesidad de actualización de los trabajadores y de las personas adultas. Derivado del referido papel de la ETP en la preparación profesional de los jóvenes, el esfuerzo por lograr un acceso equitativo a la misma redundará también en una mayor inclusión social.

La cuestión del acceso equitativo a la ETP no es un tema menor, ya que si se mantienen las tendencias actuales se continuarían reproduciendo las desigualdades sociales en la estructura de oportunidades formativas. Las estrategias de desarrollo que dejan a la ETP al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda, solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. El escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva a aquellos más calificados a migrar a países más desarrollados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes que manejen las herramientas de innovación de última generación limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos (CEPAL/OIJ, 2008).

La debilidad de la vinculación entre el sistema formativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se corresponde con los tipos de formación alcanzados por la población, se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolo a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en la población calificada. Ello genera sentimientos de frustración y desesperanza importantes en la población que ha realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles formativos.

NECESIDAD DE UNA NUEVA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL

No cabe duda de que la cualificación profesional de los jóvenes y de las personas adultas es la condición necesaria para abrir las puertas del mercado laboral, aunque ciertamente para acceder a él no cualquier cualificación profesional tiene en cada momento el mismo valor, ni la cualificación por sí misma genera empleo. Incluso existe una cierta incapacidad del sistema productivo iberoamericano para incorporar a un amplio número de profesionales con alta cualificación, lo que provoca un

desaprovechamiento de la inversión educativa realizada y el desánimo de los que lo sufren. Pero en cualquier caso hay que reconocer que disponer de cualificación profesional procura muchas más oportunidades de inserción y de promoción profesional que no disponer de ella.

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

En consecuencia, es preciso establecer medios que procuren y faciliten la adquisición de competencias de base (proporcionadas por la educación secundaria) y competencias específicas (proporcionadas por el sistema de ETP), ambas en estrecha vinculación o, lo que es lo mismo, la adquisición de cualificaciones profesionales, así como es preciso, también, promover el encuentro entre estas cualificaciones ofertadas y las demandadas por el mercado laboral, como única manera de ayudar a los jóvenes y a las personas adultas a incrementar sus posibilidades de acceso al empleo y a su movilidad social. Pero también es necesario establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa. Porque no hay que olvidar que una cualificación profesional se adquiere, básicamente, a través de la formación (sea mediante programas formales o no formales) y a través de la experiencia laboral o profesional.

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

SISTEMAS NACIONALES DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES Y VALIDACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES

La necesidad de aprender a lo largo de toda la vida, imprescindible ya en los tiempos actuales tanto para el desarrollo personal como para el progreso profesional,

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

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

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

En este nuevo contexto de relación entre educación, formación a lo largo de la vida y empleo, los centros de formación profesional pueden asumir nuevas responsabilidades y transformarse en instituciones que dinamizan el desarrollo de una localidad o de una región. Como destaca Cleunice Rehem (2009), un centro de formación

profesional podría investigar la realidad social que le rodea, analizar las posibilidades productivas y formativas y anticipar el futuro para detectar las posibilidades de desarrollo local y regional. Para ello, deberá establecer mecanismos para obtener información, participar en redes formativas y de empleo y formar parte de los organismos participativos en los que se discute sobre proyectos e iniciativas de cualificación, formación y empleo. De esta forma, el centro de formación podrá anticipar e innovar basándose en las necesidades de formación de la comunidad, así como transformar estas necesidades en oportunidades de cualificación de las personas que se forman.

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

Por todo ello, el diseño y el desarrollo de un sistema de educación técnico-profesional ha de estar estrechamente conectado con los sistemas educativo y productivo de un país, y adaptado a sus demandas laborales. Un sistema de ETP así concebido ha de cuidar la existencia de determinadas características que incrementen su capacidad de cumplir los objetivos deseados. En primer lugar, ha de estar vinculado con el sistema nacional de cualificaciones profesionales, en el sentido de que la oferta formativa se corresponda y se coordine con dicho sistema. En segundo lugar, es preciso que el sistema de ETP disponga de suficientes gestores y profesores bien formados, y ello tanto en el sistema educativo como en los demás subsistemas de formación profesional. En tercer lugar, es necesario asegurar la coordinación de ambos subsistemas en el desarrollo de sus funciones específicas. En cuarto lugar, es imprescindible garantizar que la oferta formativa incluya aprendizajes en situaciones laborales reales. Y, finalmente, es positivo que exista un creciente proceso de descentralización de la oferta formativa para adecuarla a las necesidades específicas de cada región o municipio.

Por estas razones y con este modelo de referencia, la OEI ha considerado que el desarrollo y la modernización de la educación técnico-profesional deben estar entre las metas educativas para la próxima década, por lo que tiene que formar parte de los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7) que van a ser impulsados de forma conjunta para alcanzarlas.

El programa que se pretende desarrollar se fundamenta en tres principios básicos:

- La utilización de un enfoque intersectorial que integre tanto a la política educativa y a la política de fomento del empleo, como a otras políticas sectoriales y de cooperación puestas en marcha en la región.
- El concurso y acuerdo de un amplio abanico de agentes y de instituciones del sector público y privado, nacionales e internacionales, que intervienen en la actualidad, en mayor o menor medida, en el diseño y en la ejecución de esas políticas.

- La focalización de las acciones, sobre todo en áreas rurales y urbano-marginales de la región, en las que existe mayor incidencia de la pobreza y falta de opciones para la preparación y la inserción profesional.

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

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

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

ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

APRENDER A LO LARGO DE LA VIDA

Aprender a aprender constituye una de las competencias básicas que todos los alum-nos deberían lograr al término de su educación obligatoria, pues solo así habrán ad-quirido la disposición de continuar aprendiendo y gestionando sus aprendizajes a lo largo de su vida. Apenas se pone ya en duda que la educación y el aprendizaje no terminan en los años escolares, sino que las personas deben seguir aprendiendo du-rante la vida entera. No es posible de otra forma insertarse en el mundo laboral de forma activa y creativa ante la velocidad con la que se generan innovaciones y nue-vos conocimientos.

Desde este enfoque, al que ya se hizo alusión al comentar el proyecto de educa-ción técnico-profesional, debe entenderse el objetivo de lograr la alfabetización completa en Iberoamérica y situar a sus ciudadanos en la perspectiva de aprender

de forma permanente. Por importante que ello sea, no se trata, pues, solo de lograr que las personas lean y escriban, sino también que todas ellas alcancen las competencias propias de la educación básica y participen en programas que favorezcan su inserción laboral. Se avanza de esta forma en la noción contemplada en la Conferencia de Educación para Todos de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, estrechamente asociadas a la adquisición de las competencias que necesitan las personas para vivir y trabajar dignamente, participar en la sociedad, y continuar aprendiendo.

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

La alfabetización funcional se entiende como una actividad no aislada, sino en función de un medio dado y de una perspectiva de desarrollo, orientada a las necesidades colectivas e individuales. No obstante, en términos de políticas de refuerzo de la alfabetización, también es importante tomar en cuenta la realfabetización como un proceso que ocupa un lugar central en el aprendizaje de la persona. La importancia de la realfabetización radica en que por medio de ella los conocimientos adquiridos en el período oficial de aprendizaje logran permanecer en el tiempo, y hace del aprendizaje un proceso continuo y efectivo, otorgando la oportunidad de extender los conocimientos, y la capacidad misma de aprendizaje, gracias a experiencias que promuevan su permanente actualización.

CULTURA ESCRITA Y DIVERSIDAD

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

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

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

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

UNA PREOCUPACIÓN COMPARTIDA

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

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

Resulta coherente con este planteamiento que la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos sea una de las metas prioritarias de la propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». El compromiso es universalizar la alfabetización en Iberoamérica antes de 2015 (véase la *meta específica 18* en el capítulo 4), y también garantizar el acceso generalizado a la educación a las personas jóvenes y adultas con más necesidades y la participación de todos ellos en programas de formación continua antes de 2021. Este programa debe considerarse un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y en el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, entre los que debe señalarse de manera especial al colectivo de las mujeres. Su marginación histórica y su influencia en la vida familiar, en la atención de los hijos y en el seguimiento de sus aprendizajes escolares, hacen necesario redoblar los esfuerzos para proporcionarles una mejor educación.

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

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

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

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

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

Estos planteamientos son los que han orientado el programa de acción compartido dedicado a la alfabetización y educación a lo largo de la vida (véase el capítulo 7). El programa se ha traducido en un ambicioso plan operativo que comprende acciones como las asistencias técnicas y los asesoramientos a las administraciones educativas de la región; el apoyo a las iniciativas de modernización y refuerzo institucional; el interés por el reconocimiento, la difusión y la promoción de las mejores experiencias y buenas prácticas; el desarrollo de investigaciones y, de manera muy singular, el refuerzo a los planes nacionales con el apoyo técnico y financiero de numerosos proyectos.

DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES

EL CONTEXTO SOCIAL, CULTURAL Y LABORAL PARA EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA

En el capítulo 2 ya se mencionaba la importancia de los docentes en el proceso de elevar la calidad de la educación iberoamericana. Pero si el profesorado es clave para la calidad de la enseñanza, es preciso admitir también que no se puede mejorar la acción educativa de los profesores sin conseguir, al mismo tiempo, mayores niveles de calidad en el funcionamiento de las escuelas. Como resume de forma gráfica Alba Martínez (2009), el desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela constituyen las dos caras de una misma moneda o, para expresarlo con más claridad, forman una unidad indisoluble al modo de una cinta de Moebius, ese objeto geométrico en el cual es imposible diferenciar fuera de dentro. Los docentes trabajan en un contexto social y cultural determinado y en unas condiciones educativas y laborales específicas. Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta estos contextos y condiciones para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica al desarrollo profesional de los docentes.

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

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

Lo mismo sucede cuando se pretende mejorar el tiempo de enseñanza, factor principal del aprendizaje, y se aborda de forma simultánea la situación de los docentes. Las escuelas de tiempo completo o integral –objetivo también de la *meta específica 14*–, en las que los alumnos tienen la posibilidad de recibir una atención educativa a lo largo de la mañana y de la tarde, ofrecen mayores posibilidades de aprendizaje. Si a ello se une la dedicación a cada escuela de su equipo de profesores, las ventajas educativas y profesionales parecen evidentes. Sin embargo, organizar las escuelas con un solo turno de alumnos y de profesores supone un coste elevado que exige un dilatado proceso temporal para su implantación generalizada, como ya se apuntó en páginas anteriores.

Por estas razones, las políticas que pretenden mejorar la calidad de la enseñanza y el desarrollo profesional de los docentes han de asumir compromisos a medio plazo, y deben buscar los acuerdos políticos y sociales necesarios que aseguren su mantenimiento a lo largo del tiempo.

LOS DOCENTES EN EL CENTRO DEL CAMBIO EDUCATIVO

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

La formación de los maestros en las competencias necesarias para enseñar a las nuevas generaciones, tal vez sea la dimensión más importante para la mejora de

la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos. Tres competencias cuyo dominio por los actuales profesores, y en especial por los nuevos docentes, va a ser una de las claves del cambio educativo, pueden destacarse como fundamentales (Marchesi, 2010):

- Preparación para enseñar en la diversidad de contextos, culturas y alumnos.
- Capacidad para incorporar al alumnado en la sociedad del conocimiento.
- Disposición para educar en una ciudadanía multicultural, democrática y solidaria.

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

El fortalecimiento de la profesión docente constituye, pues, unos de los ejes prioritarios de actuación de la OEI y tiene, en consecuencia, presencia destacada en el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», a través de la *meta general octava*. El propósito decidido de la OEI para los próximos años es:

- Colaborar con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente.
- Contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente.
- Desarrollar experiencias innovadoras para el apoyo a los profesores principiantes.
- Colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.
- Acompañar iniciativas que mejoren la organización y el funcionamiento de las escuelas y que repercutan de forma positiva en el trabajo de los docentes.
- Apoyar la creación de redes de profesores que desarrollen proyectos innovadores.

Se trata, pues, de pasar a la acción para evitar lo que ha expuesto de forma sintética pero firme Antonio Nóvoa (2009):

He procurado más bien transmitir, sin rodeos, mi opinión sobre la distancia que separa el exceso de los discursos de la pobreza de las acciones y de las prácticas. La conciencia aguda de este «foso» nos invita a encontrar nuevos caminos para una profesión que, al comienzo del siglo xxi, vuelve a adquirir una gran relevancia pública.

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

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

En la medida en que se extiende la sociedad del conocimiento que hace del saber un capital de primer plano, crece la relevancia del saber científico, no solo como un conocimiento técnico patentable sino también como saber colectivo de una comunidad cultural, ligado a sus propias raíces históricas y lingüísticas. No por casualidad un número creciente de pueblos indígenas en todo el mundo busca redescubrir las raíces de su propio pensamiento científico y tecnológico como base para la sostenibilidad de su propia existencia.

No cabe duda de que el retraso educativo y social de los países iberoamericanos, aunado a sus profundas desigualdades, son los factores que están en el origen de la escasa presencia de los científicos e investigadores en el campo internacional. Junto con ellos, habría que apuntar también el reducido apoyo a los investigadores, la escasa movilidad de los científicos y la insuficiente defensa del español y del portugués como lenguas de referencia en el campo de la ciencia.

FORTALECIMIENTO DE LAS REDES DE CONOCIMIENTO

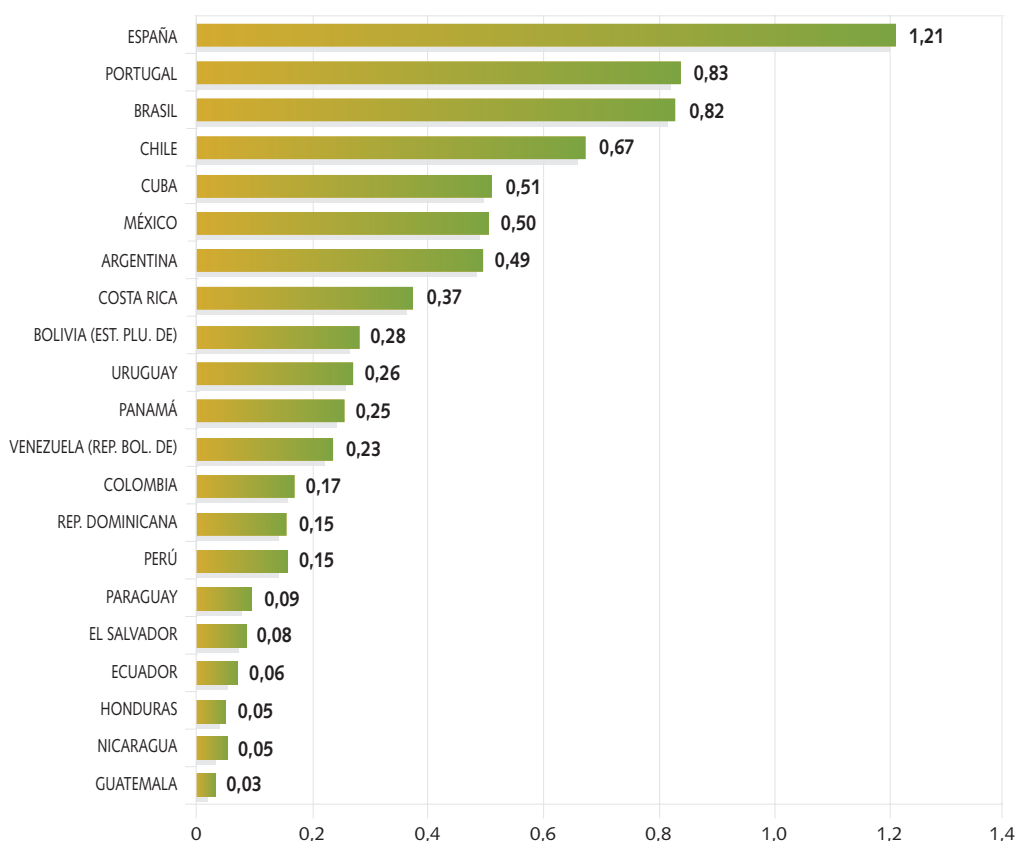
El desarrollo de las naciones depende ahora más que nunca de la calidad de la formación a la que se accede en las universidades y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas. El estado de los países de la región iberoamericana es, en este sentido, muy débil, y los pone en desventaja y en riesgo de exclusión respecto del progreso acelerado del mundo desarrollado, porque los avances tecnológicos generan dinámicas de exclusión aún mayores que las tradicionales. Es el riesgo de excluir a los más pobres de cada nación, e incluso a naciones completas, de toda posibilidad de participar del desarrollo actual. El problema ya no es solo de brechas de ingreso, sino de conocimientos y de la posibilidad de incorporarse y de adaptar los avances tecnológicos.

Se requieren políticas que busquen solucionar el problema del financiamiento de la investigación y del desarrollo del conocimiento en beneficio de todos. El sector privado

marcha a la vanguardia en la investigación y el desarrollo mundiales y cuenta con gran parte de la financiación, los conocimientos y el personal para emprender la innovación (PNUD, 2001). Los gobiernos pueden promover vínculos entre universidades y empresas, y proporcionar incentivos fiscales a empresas privadas que realicen tareas de investigación y desarrollo (PNUD, 2001). Pero actualmente la inversión que realizan los países de la región en investigación y desarrollo (I+D) es débil. El gráfico 3.1 muestra su nivel relativo, que es bastante heterogéneo, pero que se encuentra lejos de la inversión que hacen países desarrollados (cerca del 3% del producto interno bruto [PIB]).

GRÁFICO 3.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB.
ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(EN PORCENTAJE DEL PIB)



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

Las instituciones de educación superior se benefician mucho de la conexión con otras instituciones similares. Para los científicos del mundo en desarrollo la escasez de esos contactos es frecuentemente un obstáculo para su creatividad y su productividad. La cooperación es especialmente importante para el nivel regional, ayudando a que los países puedan adquirir una masa crítica en temas científicos. Las redes internacionales, por su parte, proveen de oportunidades para el fomento de la innovación científica apropiada para las necesidades de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2000b). Por eso la relevancia 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 (véase la *meta general novena* en el capítulo 4), promoviendo la generación de redes y movilidad de estudiantes e investigadores, así como el fomento de la investigación científica y la innovación.

Por otro lado, la vinculación de los centros de estudios superiores con el sistema de enseñanza escolar es también un factor importante para el avance de los países. Por medio del apoyo de las universidades a la enseñanza primaria y secundaria, la participación entre los distintos actores de la comunidad educativa se consolida contribuyendo al fortalecimiento de los lazos y cooperación entre los distintos niveles educativos. La universidad es fuente de contenidos y de estrategias pedagógicas irremplazables en la cadena educativa. Más aún cuando la educación escolar pretende incorporar crecientemente un pensamiento científico, respecto del cual las universidades pueden proporcionar un aporte decisivo.

EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO

El mundo se ha conectado de otra manera y el desarrollo de los países depende cada vez más de la posibilidad de integrarse a estos cambios y de hacer la diferencia a partir del conocimiento y la investigación. El desarrollo de las naciones depende, más que nunca, de la calidad de la formación universitaria y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas.

No es extraño por ello que las XV y XVI cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno acordaran un programa para impulsar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Avanzar en la consolidación de un espacio compartido de educación superior y de investigación científica significa promover una herramienta privilegiada para impulsar procesos concretos de integración en la región y entre los países, para favorecer la generación y distribución del conocimiento relevante, así como para garantizar la formación de profesionales con una visión y una pertenencia iberoamericana.

El Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI

Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonate (El Salvador) en mayo de 2008, aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI. Su objetivo general consiste, precisamente, en contribuir a la construcción de dicho espacio, tendiendo a fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales.

El desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento es la meta que se han marcado los países de la región para reforzar la creación de redes universitarias de posgrado, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región (véase la *meta específica 22* en el capítulo 4). Sus ejes principales se encuentran en el incremento del número de investigadores en cada uno de los países y en su movilidad, así como en el aumento sostenido de la inversión en investigación y desarrollo.

Su objetivo es el desarrollo de un espacio interactivo y de colaboración en los ámbitos de la educación superior y la investigación, como vectores del conocimiento científico y tecnológico, que debe estar articulado con la innovación y con el desarrollo. Así, pues, la educación superior y la investigación científica, por un lado, y el desarrollo tecnológico y la innovación, por otro, se consideran sus pilares principales.

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

Junto con este esfuerzo necesario de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad, es preciso también impulsar nuevas iniciativas que favorezcan la investigación científica, la creación de redes de investigadores y su movilidad. Entre todas ellas, la OEI potenciará de forma prioritaria las siguientes:

- El funcionamiento del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad en Iberoamérica.
- El apoyo a los jóvenes para el estudio de la ciencia y de la tecnología.
- La realización de estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto.
- El desarrollo del programa «Becas Pablo Neruda» para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios.

- El establecimiento de mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria.
- El fomento y la constitución de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- La oferta de cursos dirigidos a funcionarios públicos de las distintas administraciones en las áreas de ciencia, tecnología e innovación, a través de las Escuelas Especializadas del Centro de Altos Estudios Universitarios.

Un elemento fundamental para dinamizar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento consiste en promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes. La formación de recursos humanos en el terreno de la ciencia, la investigación y la innovación debe convertirse en objetivo no solo nacional, sino iberoamericano.

INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

Una de las fuentes principales de financiamiento de los sistemas educativos es, por su propia naturaleza, de carácter público. La inversión pública en educación ha permitido progresivamente expandir los servicios educativos desde los grandes centros urbanos a los pequeños, y a las zonas rurales. Sin embargo, y pese a los esfuerzos regionales, los recursos públicos siguen siendo insuficientes (véanse los capítulos 5 y 6). Si bien se ha tomado como referencia el gasto promedio de recursos públicos que realizan los países desarrollados, y se ha planteado la necesidad de que los países de la región se impongan como meta ese mismo porcentaje (en 2006, 27 países de la Unión Europea tenían un gasto público en educación que representaba el 5,04% del PIB), varios países realizan esfuerzos superiores, pero aún bajos para sus necesidades en términos absolutos.

Las estimaciones del costo de cumplir las diversas metas propuestas (véase el capítulo 5) muestran la necesidad de incrementar de manera significativa la inversión educativa para su logro. Esto requiere, evidentemente, amplios consensos nacionales para establecer mecanismos que permitan aumentar gradualmente el flujo de recursos orientados al sector educativo, en la forma de incremento de la recaudación impositiva, en las transferencias entre gastos que el gobierno destina a distintos sectores y servicios, en el aumento de la eficiencia y la eficacia del sector educativo, y en la captación de fondos extrapresupuestarios, entre otros.

En este marco, la propuesta Metas Educativas 2021 incorpora en su *meta general décima* dos grandes dimensiones relacionadas con el financiamiento educativo: la movilización de recursos nacionales y la cooperación multilateral.

Respecto de la primera, se busca que los países elaboren planes de financiamiento adicional, de carácter flexible y revisable, que apunten no solo a dimensionar las necesidades de recursos corrientes y de inversión, sino también que identifiquen las fuentes de financiamiento generales o específicas a cada compromiso adoptado de la presente propuesta educativa (*meta específica 24*). Esto implica establecer una combinación de fuentes de financiamiento e incrementos de recursos de forma viable para concitar los apoyos de los diversos actores nacionales e internacionales, y así poder tomar las medidas económicas y legales necesarias para su cumplimiento.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones educativas y de capacidades presupuestarias de los países de la región, la propuesta promueve establecer mecanismos de solidaridad internacional, en particular la definición de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, que contenga un plan de acción que permita prestar apoyo financiero a los países con mayor rezago en materia educativa y para los cuales el cumplimiento de las metas educativas exceda las capacidades nacionales de movilización de recursos (*meta específica 25*). El compromiso solidario planteado tiene carácter vinculante, ya que los mecanismos solidarios prevén que la ayuda financiera sea complementaria a los esfuerzos nacionales, y no los sustituya. Por dicho motivo se concibe la meta de financiamiento con una doble dimensión: de esfuerzo de los países como condición necesaria, y de solidaridad internacional como aspecto complementario. También es necesario destacar que parte de los esfuerzos de solidaridad externa toma forma en los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7), los cuales canalizan recursos y asistencia técnica a objetivos específicos orientados a reforzar el cumplimiento nacional de las diversas metas.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»

El esfuerzo que debe realizarse para definir unas metas educativas comunes para el año 2021, detalladas por medio de objetivos específicos e indicadores concretos, quedaría incompleto si no se acompañase de algún sistema o procedimiento que permita realizar su seguimiento y valorar su grado de consecución. La simple declaración de la voluntad de alcanzar unas determinadas metas no es suficiente, sino que se requiere poner en marcha además una serie de estrategias para acercarse a ellas y un mecanismo de seguimiento para conocer con rigor el lugar en que se va situando cada país, el progreso realizado y el que resta por hacer.

Así lo entendieron los ministros de Educación reunidos en El Salvador cuando en la declaración final de la Conferencia en la que acordaron impulsar el proyecto Metas Educativas 2021, incluyeron también el compromiso de avanzar en la elaboración de mecanismos de evaluación regional (OEI, 2008).

Consecuentemente con este mandato se ha propuesto la creación del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas. Así se establece en la *meta*

específica 27. El sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse más bien como un instrumento, fundamental para permitir alcanzar las metas propuestas. El principal objetivo de dicho sistema consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance hacia tales metas.

Su puesta en marcha exige diseñar una serie de mecanismos de coordinación que aseguren el cumplimiento de los criterios planteados anteriormente y permitan, al mismo tiempo, realizar un trabajo eficaz. Dichos mecanismos deben estar adaptados a los objetivos que se pretenden lograr con este proyecto y al carácter iberoamericano de la iniciativa (véase el capítulo 8).

Al respecto, la propuesta Metas Educativas 2021 ha querido hacer del seguimiento y la evaluación una meta explícita, que incluye no solo el monitoreo de la propuesta misma, sino también el fortalecimiento de los sistemas de evaluación educativa nacionales (*metas específicas 26 y 27*). Asimismo, la propuesta concibe el seguimiento y la evaluación educativa como un mecanismo participativo, que involucra a los diversos actores y sectores sociales no solo en el avance hacia las distintas metas, sino en el control de que los mecanismos definidos para dicho esfuerzo se instrumenten oportunamente, funcionen adecuadamente y haya una rendición de cuentas transparente. La creación del Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021, contemplado en la *meta específica 28*, se sitúa en esta perspectiva.

Solo así las Metas Educativas 2021 se constituirán en un verdadero proyecto de todos y de cada uno de los actores y sectores sociales interesados en la transformación de la educación. Solo así será posible alcanzar los ambiciosos objetivos que las Metas Educativas 2021 contemplan.