

# 2021

VALORES  
ALUMNOS  
METAS  
PROYECTO

## METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE  
QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN  
DE LOS BICENTENARIOS

DOCUMENTO FINAL  
SÍNTESIS



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



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



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana

# 2021

## **METAS EDUCATIVAS**

LA EDUCACIÓN QUE  
QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN  
DE LOS BICENTENARIOS



# 2021

## METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE  
QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN  
DE LOS BICENTENARIOS

DOCUMENTO FINAL  
SÍNTESIS



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

© Organización de Estados Iberoamericanos  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)  
Bravo Murillo, 38  
28015 Madrid, España  
[www.oei.org.es](http://www.oei.org.es)  
[oei@oei.org.es](mailto:oei@oei.org.es)

*Diseño y maquetación:* Bravo Lofish  
*Impresión:* Cudipal

Impreso en octubre de 2010

ISBN: 978-84-7666-227-4

Depósito Legal: M-45596-2010

Impreso en papel libre de cloro, TCF (*Total Chlorine Free*)

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
---------------------	----------

## 1

### CAPÍTULO 1

<b>LOS BICENTENARIOS, UNA OPORTUNIDAD PARA LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA</b>	<b>13</b>
--	-----------

LOS BICENTENARIOS DE LAS INDEPENDENCIAS	13
---	----

EL SIGNIFICADO DEL PROYECTO	14
-----------------------------	----

OBJETIVOS DEL MILENIO Y DECLARACIÓN MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS: ANTESALA DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	15
--	----

LA INTEGRACIÓN DE LAS DOS AGENDAS EDUCATIVAS	16
--	----

## 2

### CAPÍTULO 2

<b>SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA</b>	<b>19</b>
--	-----------

LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA	20
---	----

LA AGENDA PENDIENTE Y LOS GRANDES DESAFÍOS EDUCATIVOS PARA EL SIGLO XXI	24
---	----

## 3

### CAPÍTULO 3

<b>SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS METAS EDUCATIVAS: ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS?</b>	<b>33</b>
--	-----------

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	33
---------------------------------------	----

EDUCAR EN LA DIVERSIDAD	35
-------------------------	----

ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA	36
--	----

GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN	37
-------------------------------------	----

UNA APUESTA INTEGRAL POR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA	37
---	----

EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)	42
-------------------------------------	----

ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA	43
--	----

DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES	44
--	----

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	46
---	----

## 4

## CAPÍTULO 4

**LAS METAS EDUCATIVAS, SUS INDICADORES  
Y SUS NIVELES DE LOGRO****49**

META GENERAL PRIMERA	49
META GENERAL SEGUNDA	49
META GENERAL TERCERA	51
META GENERAL CUARTA	52
META GENERAL QUINTA	52
META GENERAL SEXTA	55
META GENERAL SÉPTIMA	55
META GENERAL OCTAVA	56
META GENERAL NOVENA	57
META GENERAL DÉCIMA	58
META GENERAL DÉCIMO PRIMERA	58

## 5

## CAPÍTULO 5

**COSTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS  
Y SU FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO****61**

EL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	62
ESCENARIOS DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	73

## 6

## CAPÍTULO 6

**FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES PARA LOGRAR  
EL COMPROMISO CON LAS METAS EDUCATIVAS 2021****83**

LAS FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO	84
LAS FUENTES EXTERNAS PARA EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	85

## 7 **CAPÍTULO 7**

### **PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS 89**

PROGRAMA DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, A LA CONSECUCCIÓN DE PACTOS EDUCATIVOS Y AL DESARROLLO DE PROGRAMAS SOCIALES Y EDUCATIVOS INTEGRALES	90
PROGRAMA DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD DEL ALUMNADO Y A LOS COLECTIVOS CON MAYOR RIESGO DE EXCLUSIÓN	91
PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA	92
PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	93
PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)	96
PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN VALORES Y PARA LA CIUDADANÍA	97
PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA	98
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES	99
PROGRAMA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA	100
PROGRAMA DE DINAMIZACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO	101

## 8 **CAPÍTULO 8**

### **LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021: SOSTENER EL ESFUERZO 105**

PRINCIPALES PRODUCTOS PREVISTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	106
ORGANIZACIÓN Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	107

## 9 **CAPÍTULO 9**

### **BIBLIOGRAFÍA 109**



## PRESENTACIÓN

El día 18 de mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de Educación iberoamericanos adoptaron una decisión que puede ya considerarse como histórica: impulsar el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». La elección del momento no fue casual. El proyecto se presentó en la antesala de la década de los Bicentenarios de las independencias de la gran mayoría de los países iberoamericanos, y lo hizo con la intención de aprovechar la motivación que una efeméride histórica de tal magnitud iba a generar en las sociedades iberoamericanas.

Sus objetivos eran enormemente ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. Y se pretendía hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico. Era necesario caminar deprisa y con valentía para estar en los primeros vagones del tren de la historia del siglo XXI.

Desde su origen pensamos que el proyecto no podía reducirse a la formulación de un conjunto de metas educativas, por necesarias y oportunas que fueran, sino que debía apuntar a las transformaciones sociales insoslayables para hacer posible el éxito del esfuerzo educativo. Consideramos que era preciso, entonces, colaborar con los países para el logro de sus metas e impulsar un conjunto compartido de programas de acción que les ayudaran en sus objetivos. Una educación más justa exige mayor equidad social y mayor nivel cultural, aspiración que si bien se extiende a toda la ciudadanía, pretende orientarse especialmente hacia aquellos colectivos tantos años olvidados: los grupos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y las

personas que viven en zonas rurales. En esta perspectiva se sitúa el compromiso de crear un fondo solidario para la cooperación educativa que complete el esfuerzo de los países y de las zonas más pobres de la región para lograr las metas acordadas. De esta forma todos los países se sentirán vinculados a un proyecto colectivo y apreciarán el valor de formar parte de la comunidad iberoamericana de naciones.

En la presentación del documento inicial dijimos que el proyecto no podía surgir solamente del acuerdo de los gobiernos y de sus ministerios de Educación. Afirmamos que también era necesario incorporar el sentir de la sociedad para tener en cuenta sus propuestas y aspiraciones y para lograr, a través de su participación activa, un mayor compromiso con el fortalecimiento de la educación y la consecución de las metas. El debate realizado y la publicación de las opiniones manifestadas en el mismo respaldan esa voluntad inicial, hoy incluso más firme que entonces.

Así, a lo largo de estos dos años el proyecto ha incrementado el respaldo social y su solidez. El debate sobre cada una de sus metas ha precisado y enriquecido su alcance y su significado. Además, el trabajo de cada país ha permitido concretar los objetivos y los compromisos financieros. En este proceso se han ampliado las alianzas con organismos internacionales, con la sociedad civil y con los distintos sectores de la comunidad educativa. Estamos, no cabe duda, ante un proyecto colectivo de la sociedad iberoamericana.

También nos planteamos analizar las exigencias presupuestarias de las metas, y así lo hicimos. La edición del documento sobre sus costos puso de manifiesto que el logro de las metas era posible y que la década prevista para alcanzarlas era una oportunidad inmejorable por la presencia simultánea de factores favorables tanto en lo demográfico, como en lo económico y social. Su confluencia con el tiempo de los Bicentenarios reforzaba aún más las posibilidades de recuperar el tiempo desaprovechado.

La presentación de este documento final de las Metas Educativas 2021, que aspiramos sea aprobado por la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en el mes de diciembre de 2010 en Mar del Plata, Argentina, culmina la primera fase de apropiación del proyecto por parte de los gobiernos y la sociedad, e inicia la última y definitiva: el conjunto de acciones que de forma sostenida y equilibrada ha de conducir a que todos los países alcancen las metas que ellos mismos se han formulado. La creación este mismo año del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021 completa el despliegue institucional del proyecto. Sus informes permitirán destacar los avances y mostrar los logros alcanzados,

pero también contribuirán a poner de manifiesto las insuficiencias, a redoblar los esfuerzos y a reorientar el proceso si fuera necesario.

Nos encontramos, pues, con un proyecto ampliamente aceptado, que ha generado enormes ilusiones y expectativas entre aquellos países, gobiernos, grupos sociales y ciudadanos que creen en la capacidad transformadora de la educación y que consideran que estamos en la década decisiva para saldar la deuda histórica contraída con millones de personas. Es, sin duda, un tiempo de esperanza, pero también de responsabilidad y de compromiso para una comunidad iberoamericana en construcción desde los cimientos de la libertad, la igualdad y el desarrollo.



**Alicia Bárcena**  
*Secretaria Ejecutiva*  
CEPAL



**Álvaro Marchesi**  
*Secretario General*  
OEI



**Enrique V. Iglesias**  
*Secretario General*  
SEGIB



## CAPÍTULO 1

# LOS BICENTENARIOS, UNA OPORTUNIDAD PARA LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA

## LOS BICENTENARIOS DE LAS INDEPENDENCIAS

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

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

## EL SIGNIFICADO DEL PROYECTO

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

Acoger la propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», comprometiéndonos a avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario.

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

La conmemoración de los Bicentenarios puede ser el factor común que, a lo largo del próximo decenio, impulse el deseo de lograr una nueva generación de ciudadanos cultos y libres, que transforme las maneras de vivir y las relaciones sociales y que abra a todas las personas nuevas perspectivas de igualdad y para el reconocimiento de su diversidad. La década de las conmemoraciones de los 200 años de las independencias ha de suponer un impulso definitivo para garantizar los derechos de las mujeres y de los colectivos durante tanto tiempo olvidados, en especial las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

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

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

Una de las señas de identidad del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» es su carácter social y participativo. No es posible situar la educación iberoamericana en el nivel deseado a lo largo de una década sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la po-

blación, especialmente de aquellos que tienen una mayor formación y responsabilidad: gremios de profesores, asociaciones de padres de familia, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etcétera.

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

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

Para 2015, la comunidad internacional se ha planteado metas de desarrollo que involucran avances sustantivos en el ámbito educativo. La declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a favor de los Objetivos del Milenio ha supuesto un impulso enorme para lograrlos. El acuerdo de todos los países para terminar con la pobreza en el mundo, para lograr que todos los niños cursen la Educación Primaria y para avanzar de forma decidida en la igualdad de género ha supuesto un estímulo importante para que la gran mayoría de los estados se esfuercen en la consecución de estos objetivos o se sientan solidarios con aquellos que tienen más dificultades.

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

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

## LA INTEGRACIÓN DE LAS DOS AGENDAS EDUCATIVAS

### DOS AGENDAS, DOS DESAFÍOS

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

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

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

### RIESGOS Y ALTERNATIVAS

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

Ambos riesgos exigen una reflexión colectiva, un análisis de lo realizado o en vías de realización por los demás países y el análisis de alternativas propias que ayuden a establecer el camino adecuado. En la búsqueda de las soluciones, nada sencillas si se pretende recuperar el tiempo transcurrido y ganar el futuro, hay tres estrate-

gias que no deben perderse de vista. La primera, partir de la realidad plurilingüe y multicultural de la región, revitalizar su legado histórico y sus experiencias acumuladas con el fin de desarrollar un proyecto educativo que contribuya de forma decisiva a construir una sociedad más justa para todos; la segunda, implicar al conjunto de la sociedad y no solo al sistema educativo en los procesos de cambio, y desarrollar, en consecuencia, estrategias integrales e intersectoriales; finalmente, impulsar en la región el progreso científico y tecnológico y utilizar los conocimientos y las herramientas de la sociedad de la información para conseguir con más rapidez y eficiencia los objetivos propuestos. El presente proyecto se formula con estas orientaciones.

# 2021

## METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS



## CAPÍTULO 2

# SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA

Iberoamérica comprende realidades nacionales muy diversas no solo desde el punto de vista educativo y cultural, sino también en cuanto a sus indicadores generales de desarrollo económico y social. Si bien los avances de las últimas décadas son destacables, la desigualdad socioeconómica y la pobreza son rasgos que marcan la historia de la región –la más inequitativa del mundo–, cuya heterogeneidad en niveles de desarrollo y bienestar es muy notoria.

A pesar de ello, y en gran parte gracias a los esfuerzos de políticas públicas, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación han elevado de manera significativa los indicadores de bienestar objetivo de la población.

La ampliación de la cobertura y el aumento del acceso a la educación constituyen dos objetivos prioritarios en los compromisos de desarrollo educativo a nivel nacional e internacional, así como en el proyecto Metas Educativas 2021. La cobertura educativa, entendida como la garantía de un cupo disponible para cada uno de los niños en edad de asistir a la escuela, representa la oferta básica que el sector público puede comprometerse a otorgar.

Sin embargo, esa oferta no asegura el acceso, comprendido como el uso efectivo de dicho cupo en el sistema escolar. En ese sentido, el que exista una oferta educativa extendida no garantiza el ejercicio del derecho a la educación. Dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil, entre otros, pueden impedir el real acceso de todos los niños al sistema educativo. 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 a una educación de calidad, inclusiva, multicultural y que

fomente la diversidad y la democracia. Los diversos avances y desafíos regionales en esta materia se revisan en las próximas páginas.

## LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA

### EDUCACIÓN PRIMARIA

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. En Iberoamérica, el acceso a esta instancia educativa es homogéneamente alto, salvo excepciones, alcanzando niveles cercanos a la universalidad en varios de los países que la integran. Las diferencias de acceso entre niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel.

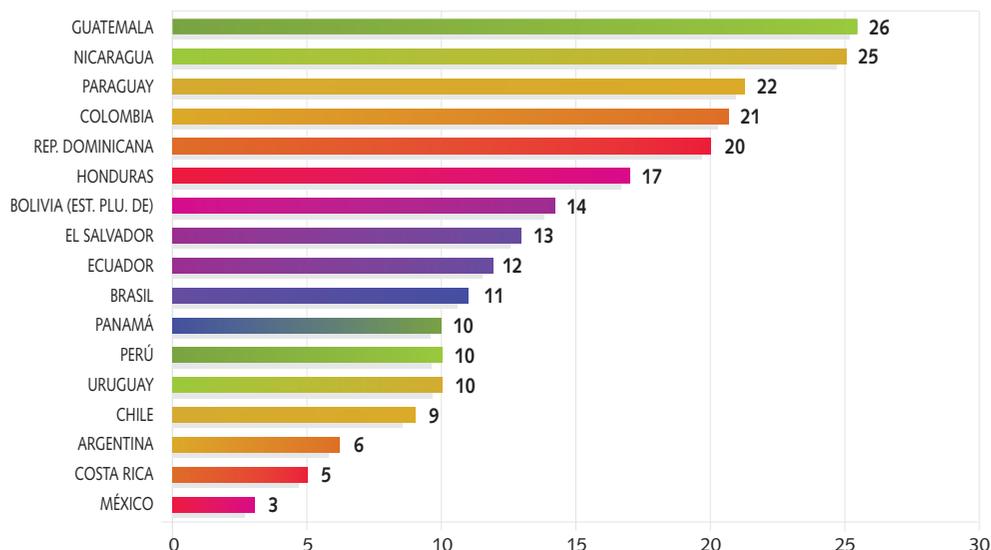
Cabe tener presente que el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, finalización de este nivel de enseñanza. Por una parte, existen ya en primaria problemas de rezago que se reflejan en las tasas brutas de matrícula, y por otro de retención, es decir, hay una alta deserción escolar. El rezago o atraso educativo genera importantes costos para los sistemas educativos de la región. Solo en el nivel de educación primaria se gastarían más de 9.000 millones de dólares en atender a niños que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria (CEPAL/OEI, 2010). Ya entre los 9 y 11 años se aprecia un porcentaje importante de niños atrasados en dos o más años respecto del grado que les correspondería, aun teniendo en cuenta que varios países tienen, para los primeros grados, sistemas de promoción automática (véase el gráfico 2.1). Adicionalmente, en 2006-2007 casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela.

### ENSEÑANZA SECUNDARIA

El ciclo de baja secundaria tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas, ofrecer mayores oportunidades de educación y crear las condiciones favorables para una educación continua. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del nivel primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida<sup>1</sup>.

A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario bajo es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 75% (frente

<sup>1</sup> Por dicho motivo suele denominarse «educación básica» al período que abarca la educación primaria y el ciclo de baja secundaria.

**IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)****ATRASO ESCOLAR DE LOS NIÑOS DE ENTRE 9 Y 11 AÑOS\* Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE\*\*) ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO. 2007-2008***(EN PORCENTAJES)*

*Fuente:* CEPAL, sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

\* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

\*\* Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

a 96% en primaria), y va desde 41% (Guatemala) hasta 97% (Brasil y España)<sup>2</sup>, como se aprecia en el gráfico 2.2.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico, se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar entre los 12 y los 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia (véase el gráfico 2.3).

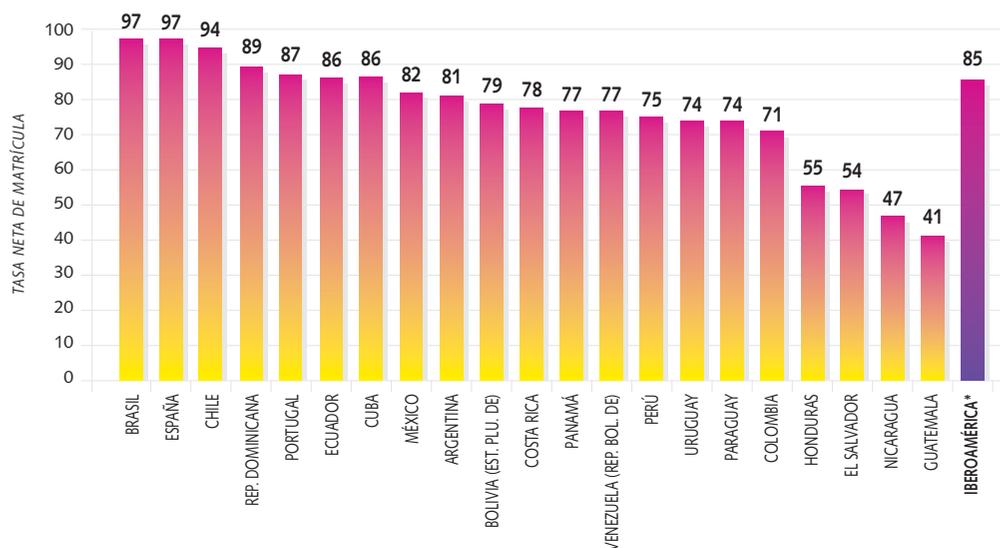
<sup>2</sup> Conviene tener presente que las tasas netas del nivel de baja secundaria se pueden ver afectadas tanto por el rezago y la deserción durante el ciclo primario como por el rezago entre los jóvenes que deberían estar en la educación secundaria superior.

GRÁFICO 2.2

## IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

### TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA BAJA. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y datos del UIS.

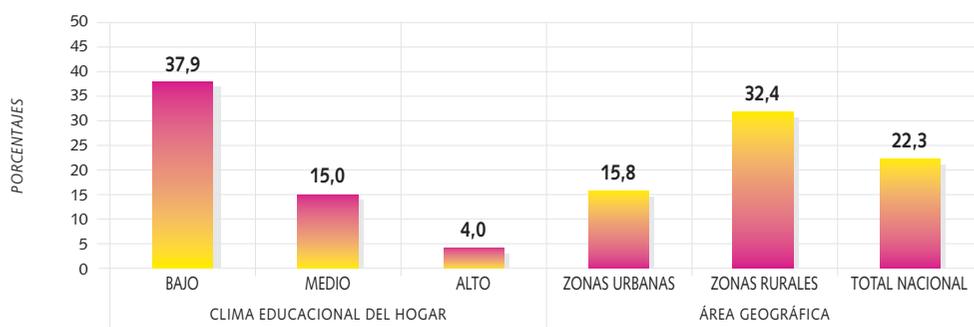
\*Sin España y Portugal.

GRÁFICO 2.3

## IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)

### ATRASO ESCOLAR\* ENTRE ESTUDIANTES DE 12 A 14 AÑOS\*\*, SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR Y LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS. 2006-2007

(EN PORCENTAJES)



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

\* Promedio simple de 16 países.

\*\* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

A la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad en el interior de los países, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores.

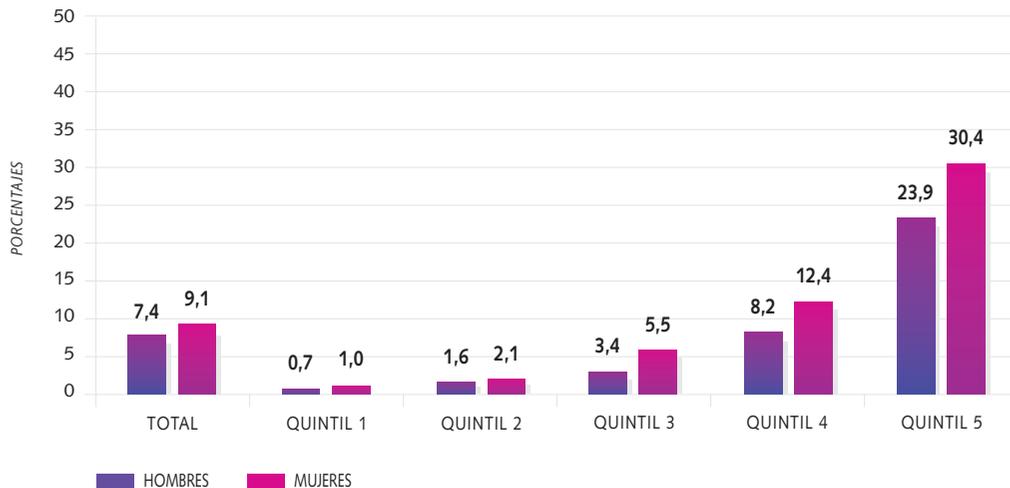
## EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

Debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los estudios más avanzados –expresión de la desigual calidad educativa que han enfrentado en el transcurso de la educación primaria y secundaria–, y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación técnico-profesional o la educación universitaria: entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo 8,3% ha logrado concluir al menos 5 años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4

### IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES) CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008

(EN PORCENTAJES)



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

Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de Iberoamérica.

## LA AGENDA PENDIENTE Y LOS GRANDES DESAFÍOS EDUCATIVOS PARA EL SIGLO XXI

### EL ANALFABETISMO ABSOLUTO Y EL ANALFABETISMO FUNCIONAL

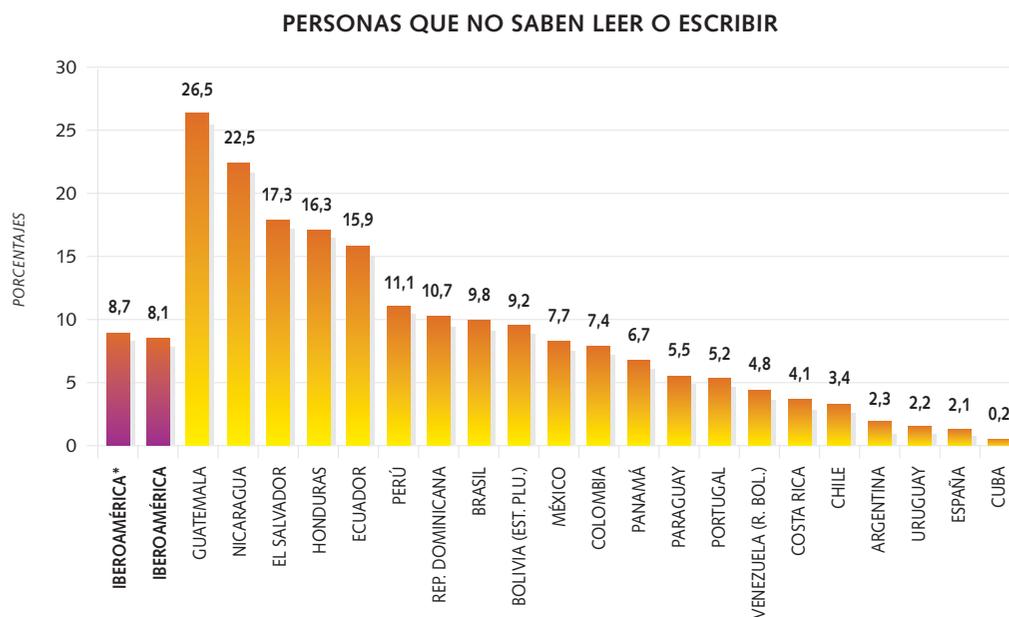
Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela es el analfabetismo: la máxima expresión de vulnerabilidad educativa que acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento se hará más difícil poder acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y aquellas con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

La oferta educativa iberoamericana en términos de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en los últimos años, si bien en ocasiones se realiza en condiciones deficientes, precisamente en las zonas más deprimidas (pobres). Las disparidades entre países son notables. Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años y más, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos de 5% de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay), como se puede apreciar en el gráfico 2.5. También es necesario destacar que, a diferencia de los indicadores educativos revisados anteriormente –que mostraban en general una mejor posición en cuanto a acceso, retención, progresión y conclusión escolar femenina– el analfabetismo afecta en mayor proporción a las mujeres. Esta disparidad es especialmente marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (78,5% de los analfabetos son mujeres), España (67,6%), Guatemala y México (62,8%) y Paraguay (60,1%).

El analfabetismo funcional, por otro lado, es bastante más generalizado, y para 18 países de la región afecta a casi al 29% de las personas de 15 años y más. Además, las diferencias por estrato socioeconómico son notables, y van desde casi 47% en el quintil de menores ingresos hasta alrededor de 13% en el más rico.

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)****TASA DE ANALFABETISMO EN PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS,  
POR PAÍSES Y QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR. 2007**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

\* Sin España y Portugal.

**LA EDUCACIÓN INICIAL Y LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

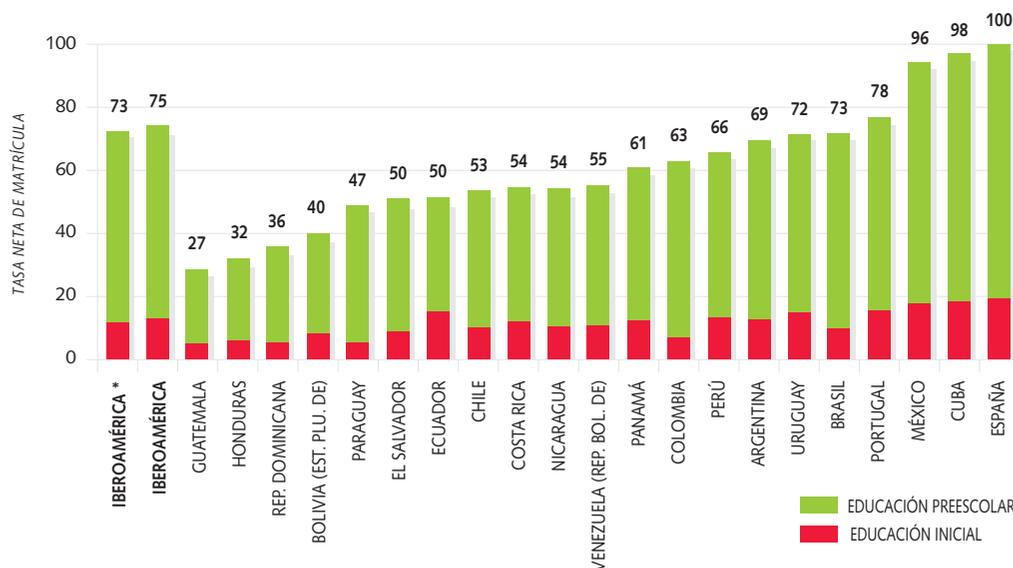
La educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública recientemente en la región: en noviembre de 2007 los ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, reconociendo lo fundamental que es esta en el proceso de desarrollo integral del niño desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron implementar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la puesta en marcha sostenible de políticas de primera infancia, aumentar la cobertura educativa y su calidad, con políticas de atención integral y criterios de focalización para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, de acuerdo con sus necesidades, características y contextos particulares, entre otros compromisos.

También los ministros de Educación de los países integrantes de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) aprobaron en su conferencia celebrada en Lisboa en 2009 un proyecto de atención integral de la infancia que adelantaba uno de los Programas de Acción Compartidos que constituyen un núcleo básico del proyecto Metas Educativas 2021 (véase el capítulo 7).

La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra los problemas de deserción y repitencia descritos anteriormente. El punto de partida en la región es bastante heterogéneo, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de entre 3 y 6 años) casi universal en Cuba, España y México, y niveles en torno a 30% en Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana (véase el gráfico 2.6). En cambio, la matrícula en educación inicial (niños de 0 a 3 años) sería bastante inferior, tanto por las menores

GRÁFICO 2.6

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)  
TASA DE MATRÍCULA NETA PARA EL NIVEL PRE-PRIMARIO (3 A 6 AÑOS),  
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL  
(0 A 3 AÑOS)\*. 2008**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS, estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

\* Estimación según modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia, en alguna medida, a la mayor aprehensión que las madres tienen para dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas.

## EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

El reto tal vez más difícil que tiene la región es conseguir que todos los esfuerzos que los países hagan para incrementar el nivel educativo de su población se reflejen también en logros de aprendizajes de calidad.

Las mediciones estandarizadas que se han realizado en proyectos internacionales han mostrado que el déficit de aprendizaje de los estudiantes de Iberoamérica en competencias básicas, como matemáticas y comprensión lectora, es preocupante. La información más reciente sobre resultados académicos de países de la región es la que ofrecen dos herramientas: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por su nombre en inglés, *Programme for International Student Assessment*) del año 2006, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, también en 2006 (véase el cuadro 2.1).

Pese a la diferencia de las edades de los alumnos evaluados, ambas mediciones son bastante coherentes, y los países latinoamericanos participantes en PISA son los que muestran los mejores resultados comparados con el resto de los países latinoamericanos (excepto Cuba y Costa Rica). Ambas mediciones muestran que un alto porcentaje de la población estudiantil obtiene rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza. Además, la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa (alrededor de 75 puntos, y menor si se incluyen España y Portugal).

## INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS EDUCATIVOS

Lo básico para obtener resultados óptimos en el proceso de formación es que el sistema educativo cuente con la infraestructura y los recursos necesarios para operar de manera adecuada. En efecto, el espacio en el que se encuentren los estudiantes en el horario oficial de la escuela puede influir negativa o positivamente, de acuerdo al tipo de condiciones en las que se encuentre el establecimiento educativo. A su vez, los recursos educativos son también muy importantes para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

CUADRO 2.1

## RESULTADOS DE LA PRUEBA PISA 2006 Y DE LA PRUEBA SERCE 2006

## A. PRUEBA PISA

PAÍSES	LECTURA	MATEMÁTICAS
BRASIL	393	370
COLOMBIA	385	370
ARGENTINA	374	381
MÉXICO	410	406
CHILE	442	411
URUGUAY	413	427
PORTUGAL	472	466
ESPAÑA	461	480
<b>OCDE</b>	<b>492</b>	<b>498</b>

## B. PRUEBA SERCE

PAÍSES	3.º GRADO		6.º GRADO	
	MATEMÁTICAS	LECTURA	MATEMÁTICAS	LECTURA
CUBA	648	627	638	627
URUGUAY	539	523	578	530
COSTA RICA	538	563	549	563
MÉXICO	532	530	542	523
CHILE	530	562	517	562
ARGENTINA	505	510	513	504
BRASIL	505	504	499	511
COLOMBIA	499	511	493	510
PARAGUAY	486	469	468	467
EL SALVADOR	483	496	472	496
PERÚ	474	474	490	474
ECUADOR	473	452	460	447
NICARAGUA	473	470	458	470
PANAMÁ	463	467	452	469
GUATEMALA	457	447	456	452
R. DOMINICANA	396	395	416	395

Fuente: CEPAL, sobre las bases de información de la prueba PISA 2006 ([www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)), y de la prueba SERCE 2006: OCDE, UNESCO/LLECE (2008a).

Nota: Los puntajes resaltados son aquellos significativamente mayores al promedio regional, que es igual a 500.

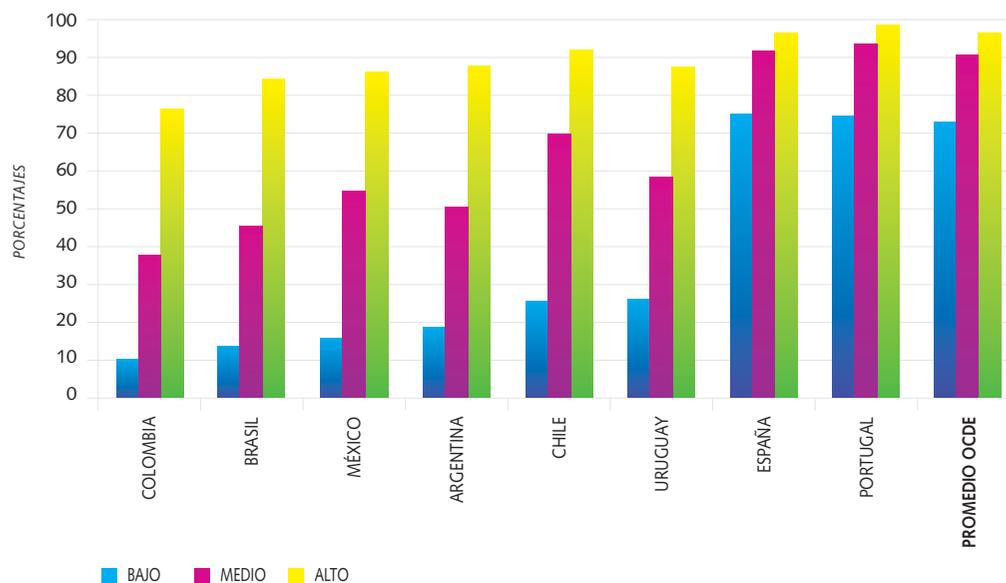
Los recursos educativos, como el volumen de material bibliográfico y los computadores de los establecimientos escolares, son especialmente significativos para aquellos niños de nivel socioeconómico bajo, cuyos hogares carecen o cuentan con una disponibilidad mínima de estos recursos. La investigación 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 logros de aprendizaje de los estudiantes. Por lo tanto, la escuela debe ser un lugar de compensación de aquellas deficiencias en el hogar que son impedimentos concretos para el mejoramiento de los aprendizajes de todos los niños.

En este ámbito, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han ido ocupando un lugar de importancia como recurso educativo de indispensable incorporación en el sistema educativo. Las TIC, y especialmente el acceso al computador y la conexión a internet, son recursos innovadores que han demostrado ser nece-

GRÁFICO 2.7

**IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)**  
**HOGARES DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE TIENEN COMPUTADORES PERSONALES, POR ESTATUS ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL. 2006**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

sarios, además, como herramientas para desenvolverse en un mundo posmoderno y globalizado. Actualmente, la inclusión social se vincula, cada vez más, con el acceso al conocimiento, por la participación en redes y por el uso de las TIC (Hopenhayn, 2002). El sistema de educación formal es la clave para difundir ese acceso, dado que permite masificar la conectividad y uso de redes electrónicas.

La llamada brecha digital, vinculada con las diferencias de acceso y uso de TIC dentro y entre los países, se manifiesta marcadamente tanto entre los distintos grupos socioeconómicos como entre generaciones. El promedio de acceso a tecnología en los hogares de estatus económico, social y cultural de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, incluyendo España y Portugal, es bastante más parejo que el de los de América Latina, donde las diferencias son muy altas (véase el gráfico 2.7).

## LA FORMACIÓN DOCENTE

Si se piensa en la calidad de la educación de un país, es inevitable hacerlo en relación con la calidad de su profesorado. De ahí la prioridad que la gran mayoría de las reformas educativas otorga al fortalecimiento de la profesión docente. Como pone de manifiesto la investigación comparada, los países que logran los mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a su profesorado: seleccionan a los candidatos a la formación docente en el tercio superior de los egresados de la educación secundaria; ofrecen buenos salarios iniciales para hacer de la docencia un profesión atractiva, y presentan múltiples oportunidades de mejora durante la carrera profesional (Ravela, 2009).

Un profesor que cuente con una formación inicial de calidad y con las oportunidades de acceder a programas de capacitación continua, puede contribuir al mejoramiento de los resultados de los niños en su rendimiento. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, las inmensas demandas de transformación pedagógica que se les ha exigido a los docentes en las últimas décadas no han sido acompañadas de los debidos procesos de cambio de las instituciones que los forman, ni de las condiciones de trabajo y de desarrollo profesional necesarias.

Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta los contextos y condiciones desfavorables para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica a su desarrollo profesional. 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.





## 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.

## 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.

## 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.

## EDUCAR EN LA DIVERSIDAD

### 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, cultural 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 necesaria 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.

### 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. 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.

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.

## 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.

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.

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.

## GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

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.

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.

## 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 co-

operar 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.

## UN CURRÍCULO RELEVANTE Y SIGNIFICATIVO

La relevancia, pertinencia y significación del currículo educativo son factores centrales en la definición de una educación de calidad. La relevancia 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).

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.

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.

## CIUDADANÍA Y VALORES

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.

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.

### 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.

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.

### 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.

La lectura 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.

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.

## LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA EDUCACIÓN

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.

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 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.

### 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 como una forma de apoyar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

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.

### 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.

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

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.

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.

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.

### 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.

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.

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.

## 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 alumnos deberían lograr al término de su educación obligatoria, pues solo así habrán adquirido 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 durante 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 nuevos conocimientos.

Desde este enfoque, al que ya se hizo alusión al comentar el proyecto de educación 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.

## 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.

## 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. El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela están estrechamente relacionados. 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.

### 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.

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, incentivos 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.

## 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.

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.

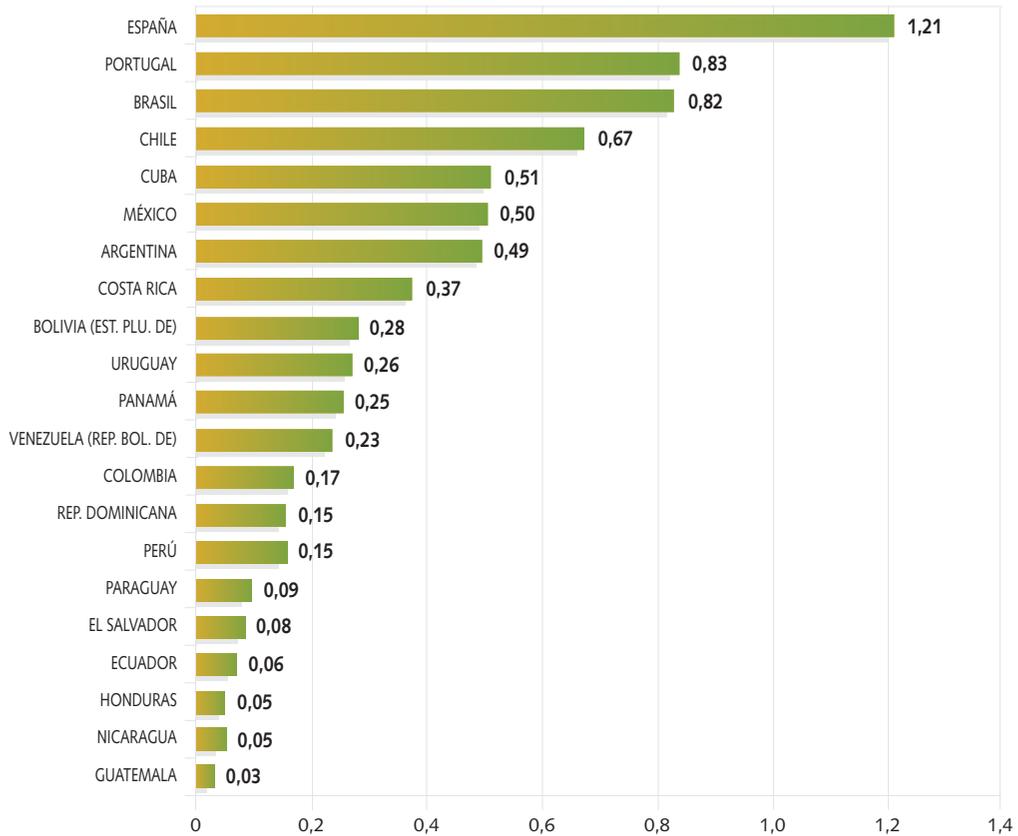
Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonate (El Salvador) en mayo de 2008, aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI. Su objetivo general consiste, precisamente, en 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. 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 (véase gráfico 3.1). 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.

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).



## CAPÍTULO 4

# 4

### LAS METAS EDUCATIVAS, SUS INDICADORES Y SUS NIVELES DE LOGRO

#### META GENERAL PRIMERA

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

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

- **INDICADOR 1.** Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada.
  - *Nivel de logro:* Cada año aumenta el número de proyectos innovadores que se desarrollan de forma coordinada en un territorio (municipio, departamento, región), en los que participan varios sectores sociales.

#### META GENERAL SEGUNDA

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

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

- **INDICADOR 2.** Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas.
  - *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 30% de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100% la recibe en 2021.

---

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

- **INDICADOR 3.** Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
  - *Nivel de logro:* El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residente en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino, es al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
- **INDICADOR 4.** Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios.
  - *Nivel de logro:* Aumenta en un 2% anual el alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que accede a la ETP, y en un 1% el que accede a la universidad.

---

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

- **INDICADOR 5.** Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna.
  - *Nivel de logro:* Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna y sus maestros los utilizan de forma habitual.
- **INDICADOR 6.** Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.

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

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

- **INDICADOR 7.** Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.
- *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30% y el 60% del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en la escuela ordinaria, y entre el 50% y el 80% lo está en 2021.

## META GENERAL TERCERA

### AUMENTAR LA OFERTA DE EDUCACIÓN INICIAL Y POTENCIAR SU CARÁCTER EDUCATIVO

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

- **INDICADOR 8.** Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participan en programas educativos.
- *Nivel de logro:* En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 6 años, y el 100% la recibe en 2021. En 2015, entre el 10% y el 30% de niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas, y entre el 20% y el 50% lo hace en 2021.

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

- **INDICADOR 9.** Porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial.
- *Nivel de logro:* En 2015, entre el 30% y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60% y el 100% la tiene en 2021.

## META GENERAL CUARTA

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

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

- **INDICADOR 10.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.
  - **Nivel de logro:** En 2015, el 100% del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80% y el 100% la termina a la edad correspondiente. En 2021, más del 90% de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.
- **INDICADOR 11.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación secundaria básica.
  - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 60% y el 95% de los alumnos están escolarizados en educación secundaria básica, y entre el 70% y el 100% lo está en 2021. Entre el 40% y el 80% del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60% y el 90% la concluye en 2021.

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

- **INDICADOR 12.** Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.
  - **Nivel de logro:** Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40% y el 70% en 2015, y entre el 60% y el 90% en 2021.

## META GENERAL QUINTA

### MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CURRÍCULO ESCOLAR

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

- **INDICADOR 13.** Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.
  - **Nivel de logro:** Disminuye en al menos un 20% el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado, PISA, TIMMS o PIRLS en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

---

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

- **INDICADOR 14.** Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.
  - **Nivel de logro:** En 2015 se han reformulado los currículos de las diferentes etapas educativas y está reforzada la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias.

---

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

- **INDICADOR 15.** Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.
  - **Nivel de logro:** Hay establecidas al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.
- **INDICADOR 16.** Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje.
  - **Nivel de logro:** En 2021, los profesores y los alumnos utilizan el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- **INDICADOR 17.** Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas.
  - **Nivel de logro:** Hay establecidas al menos tres horas dedicadas a la educación artística y la educación física en la educación primaria, y dos horas en la educación secundaria básica.

- **INDICADOR 18.** Porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios postobligatorios.
  - *Nivel de logro:* En 2015 aumentó la elección de los alumnos por los estudios científicos y técnicos en un 10%, y en un 20% en 2021.

---

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

- **INDICADOR 19.** Porcentaje de escuelas con bibliotecas.
  - *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 40% de las escuelas dispone de bibliotecas escolares, y el 100% cuenta con ellas en 2021.
- **INDICADOR 20.** Razón de alumnos por computador.
  - *Nivel de logro:* En 2015, la proporción entre computador y alumno es de entre 1/8 y 1/40, y de entre 1/2 y 1/10 en 2021.

---

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

- **INDICADOR 21.** Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.
  - *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 10% de las escuelas públicas de educación primaria es de tiempo completo, y entre el 20% y 50% lo es en 2021.

---

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

- **INDICADOR 22.** Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.
  - *Nivel de logro:* En 2015, al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40% y el 80% lo hace en 2021.

## META GENERAL SEXTA

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

**META ESPECÍFICA 16.** *Mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales.*

- **INDICADOR 23.** Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.
  - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 20% y el 70% de los centros de formación técnico-profesional organiza las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral, y entre el 50% y el 100% lo concreta en el 2021.
- **INDICADOR 24.** Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas.
  - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 70% de los alumnos de educación técnico-profesional realiza prácticas en empresas o instituciones laborales, y entre el 70% y el 100% lo hace en 2021.

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

- **INDICADOR 25.** Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.
  - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 60% de los egresados de la ETP consigue una inserción laboral acorde con la formación obtenida, y entre el 50% y el 75% la logra en 2021.

## META GENERAL SÉPTIMA

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

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

- **INDICADOR 26.** Porcentaje de población alfabetizada.
  - *Nivel de logro:* Antes de 2015, la tasa de alfabetización en la región se sitúa por encima del 95%.
- **INDICADOR 27.** Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando.
  - *Nivel de logro:* Entre el 30% y el 70% de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

---

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

- **INDICADOR 28.** Porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.
  - *Nivel de logro:* En 2015, el 10% de las personas jóvenes y adultas participa en algún curso de formación, y el 20% lo hace en 2021 (en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente).

## META GENERAL OCTAVA

### FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

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

- **INDICADOR 29.** Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.
  - *Nivel de logro:* En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20% y el 50% de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50% y el 100% en 2021.
- **INDICADOR 30.** Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.

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

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

- **INDICADOR 31.** Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.
- *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 20% de las escuelas y de los profesores participa en programas de formación continua y de innovación educativa, y al menos el 35% lo hace en 2021.

## META GENERAL NOVENA

### AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

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

- **INDICADOR 32.** Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.
- *Nivel de logro:* En 2015, las becas de movilidad de estudiantes e investigadores de toda la región llegan a 8.000, y a 20.000 en 2021.

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

- **INDICADOR 33.** Porcentaje de investigadores en jornada completa.
- *Nivel de logro:* En 2015, el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúa entre el 0,5% y el 3,5% de la población económicamente activa, y en 2021 alcanza entre el 0,7% y el 3,8%.
- **INDICADOR 34.** Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.

- *Nivel de logro:* En 2015, el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúa entre 0,3% y el 1,4% del PIB (media de la región en 0,93%), y en 2021 alcanza entre el 0,4% y el 1,6% (media de la región en 1,05%).

## META GENERAL DÉCIMA

### INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

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

- **INDICADOR 35.** Elaboración en el año 2010 de un plan de financiamiento por cada país para el logro de las metas y actualizarlo periódicamente.
- *Nivel de logro:* Se aprueba un plan en cada país, se evalúa y se adapta cada tres años.

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

- **INDICADOR 36.** Coordinar un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021.
- *Nivel de logro:* Se desarrolla y coordina el Fondo Solidario, el cual aporta entre el 20% y el 40% de lo que comprometen los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

## META GENERAL DÉCIMO PRIMERA

### EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»

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

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

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

---

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

- **INDICADOR 38.** Crear el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas y su Consejo Rector, en el que participen los representantes de los sistemas de evaluación de los países.
- *Nivel de logro:* El Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas presenta, cada dos años y por país, un informe general sobre el cumplimiento de las metas.

---

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

- **INDICADOR 39.** Crear el Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021.
- *Nivel de logro:* El Consejo elabora, al menos, un informe cada dos años sobre el desarrollo del proyecto Metas Educativas 2021.



## CAPÍTULO 5

# COSTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS Y SU FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO

El esfuerzo simultáneo requerido para avanzar paulatinamente hacia la concreción del conjunto de las metas involucra una cuantía de recursos importante, tanto más cuando la situación educativa de algunos países muestra apreciables brechas e insuficiencias que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Por ello, es importante evaluar las proyecciones de los costos de cumplir progresivamente las metas al año 2021 y la estructura de los mismos, así como las capacidades y compromisos necesarios para su financiamiento.

Los ministerios o secretarías de Educación de los países de la región han hecho, o están haciendo, estudios específicos relativos a qué metas educativas y cuáles niveles de logro en cada una de ellas pueden comprometer, en función de los recursos involucrados en estos avances, las capacidades de financiamiento público propio y diversas alternativas de financiamiento extrapresupuestario. El ejercicio no es fácil, ya que requiere tener en consideración la existencia o diseño de los diversos programas educativos y sus actuales estructuras de costos, las capacidades técnicas y financieras de expansión de los mismos y el establecimiento de mecanismos de evaluación, entre otros elementos relevantes a la hora de comprometer un proyecto educativo de mediano y largo plazo.

Para establecer los niveles de costos agregados a nivel regional, se optó por llevar los costos expresados en moneda local a dólares estadounidenses de 2005, moneda y año con los que se están expresando actualmente las mediciones internacionales y las comparaciones de crecimiento, los recursos fiscales y los flujos monetarios. Las transformaciones monetarias se realizaron utilizando el deflactor implícito del producto interno bruto (PIB) de cada país, lo que permitió llevar los valores a precios locales de 2005 y luego aplicar el tipo de cambio promedio a dólares de 2005. La situación educativa y presupuestaria de base, los niveles metas, las proyecciones de

crecimiento y de costos, es la provista por los países que han realizado sus propios estudios. En los restantes casos se utilizaron las proyecciones de crecimiento estimadas por la CEPAL y la información educativa suministrada al Instituto de Estadísticas de la UNESCO, los datos brindados por los ministerios de Educación y recopilados por la OEI para el estudio preliminar de costos de 2009, y las proyecciones de metas y costos contenidas en el mismo, con las transformaciones monetarias ya indicadas.

## EL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

En términos generales, para efectuar el estudio de costos se tomaron como líneas de comparación inicial los costos involucrados para alcanzar los niveles de cobertura y acceso actuales. En aquellas metas en que fue posible la comparación respecto de un presupuesto disponible o indicadores de logro previo, como las tasas de matrícula en educación preprimaria, primaria, secundaria, o investigación y desarrollo (I+D), los costos se presentan como diferenciales respecto de los recursos proyectados al año 2010 y su evolución, manteniendo los actuales niveles de matrícula y retención escolar o de recursos para investigación científica<sup>3</sup>.

Varias de las metas cuantificadas no pudieron ser contrastadas con un presupuesto previamente disponible, bien porque no forman parte de los programas regulares de los ministerios o secretarías de Educación, o bien por falta de información. En esos casos los costos representan el valor agregado para cada año que se han instrumentado progresivamente algunos programas, como alfabetización, educación básica de personas recién alfabetizadas, formación continua de profesores y desarrollo de centros de recursos para el aprendizaje, entre otros.

En la presentación de los costos de la propuesta Metas Educativas 2021 se hace una distinción entre aquellos programas típicamente asociados al presupuesto público en educación y los que no son materia de administración exclusiva de los ministerios o secretarías del ramo. Entre los segundos se encuentran las transferencias a estudiantes vulnerables, asociados en la región a los programas de lucha contra la pobreza, muchas veces administrados por secretarías de planificación, desarrollo social o similares. En el mismo sentido se distingue la I+D, ya que en ocasiones está bajo dependencia de ministerios o secretarías de Gobierno (o Presidencia) o servicios de Gobierno con algún grado de autonomía respecto de los ministerios sectoriales.

<sup>3</sup> Los equipos nacionales de Argentina, Brasil y México calcularon los costos como diferencia entre los costos de 2010 y la progresión de logros en los próximos años. En los restantes países hay una variación de costos de base ligada al proceso de transición demográfica. En los países en que aumenta la población en edad escolar en los próximos años, estos costos aumentan; por el contrario, en aquellos en que la población en edad escolar disminuye, también lo hacen también dichos costos de comparación.

## COSTOS DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021 ASOCIADAS A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN

Los costos de avanzar y cumplir con los compromisos educacionales (programas regulares, de alfabetización y educación básica para adultos, calidad e infraestructura educativa) asociados al proyecto Metas Educativas 2021, aumentan gradualmente. De esta forma, para el conjunto de Iberoamérica, el costo de iniciar con el compromiso en 2011 no supera los 8 mil millones de dólares, lo que representa solo el 0,18% del PIB regional que se proyecta para dicho año. En este año, el incremento de la inversión educativa es el más significativo, ya que los aumentos posteriores equivalen en promedio a poco más del 0,12% del PIB.

Si se excluyen Brasil y México, que suman más del 40% de la economía regional, los costos de avanzar hacia las metas en los países restantes se inician en alrededor de 4.500 millones de dólares (0,17% del PIB). En 2015, el costo alcanzaría a poco más de 12.800 millones de dólares, y en 2021 alcanzaría los 43.600 millones de dólares (35 mil millones de euros). En promedio, el esfuerzo adicional requerido en cada año alcanzaría el 0,12% del PIB.

En el cuadro 5.1 se excluye a la Península Ibérica (España y Portugal), tanto por la envergadura de la economía española como por el hecho de que estos dos países han generalizado el acceso a todos sus niveles educativos, lo que implica menores necesidades de avance y, por consiguiente, menores costos relativos. De esta manera, si se consideran solo las economías latinoamericanas, excluyendo las principales (Brasil y México), los costos disminuyen a poco más de 4.100 millones de dólares al iniciar el proyecto, a 11.700 millones en 2015 y a 30 mil millones en 2021 (24.200 millones de euros). En este último año, los recursos involucrados en los programas educativos del proyecto suman el 1,78% del PIB, aunque expresados como incremento respecto del año anterior solo involucran el 0,21% del mismo (3.600 millones de dólares).

En definitiva, la cuantía de recursos requeridos para lograr el cumplimiento de las metas asociadas al presupuesto educativo es significativa, pero no imposible de financiar, al juzgarlos como proporción del producto interno bruto. Sin duda, es una brecha de recursos que no todos los países podrán cerrar, pero el esfuerzo por aumentar el presupuesto educativo y mejorar la recaudación fiscal, así como su complemento con otras fuentes de financiamiento interno y externo, indican que el compromiso con las Metas Educativas 2021 puede rendir los frutos esperados en el plazo que se plantea.

## ESTRUCTURA DEL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

El peso que tiene el logro de cada meta depende en gran medida de la situación educativa actual de los países, de la estructura de costos unitarios actuales en cada

CUADRO 5.1

### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS TOTALES ANUALES DE LAS METAS QUE DEPENDEN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN\*. 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL		
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB
2011	7.918	0,18	–	4.498	0,17	–	4.174	0,35	–
2012	12.004	0,26	0,09	6.079	0,23	0,06	5.597	0,45	0,11
2013	16.507	0,35	0,10	7.972	0,29	0,07	7.318	0,57	0,13
2014	21.596	0,44	0,10	10.318	0,36	0,08	9.466	0,71	0,16
2015	26.976	0,53	0,11	12.835	0,43	0,09	11.750	0,85	0,17
2016	33.859	0,65	0,13	16.781	0,55	0,13	14.132	0,99	0,17
2017	39.668	0,73	0,11	21.292	0,68	0,14	16.913	1,15	0,19
2018	46.941	0,84	0,13	26.199	0,81	0,15	19.883	1,30	0,19
2019	54.737	0,95	0,14	31.520	0,94	0,16	23.038	1,46	0,20
2020	63.121	1,06	0,14	37.353	1,08	0,17	26.447	1,62	0,21
2021	72.070	1,17	0,15	43.629	1,23	0,18	30.035	1,78	0,21
<b>EN MILLONES DE EUROS DE 2005</b>									
2021	57.952	1,17	0,15	35.082	1,23	0,18	24.151	1,78	0,21

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

\* Excluye programas de apoyo a grupos vulnerables e I+D.

nivel educativo, de los niveles de pobreza y de sus procesos de transición demográfica, como se mencionó anteriormente.

Por dicho motivo, la estructura temporal de costos de las metas varía de país a país, aunque existen tendencias generales, o al menos comunes, en una mayoría de países de la región. Para facilitar y organizar el análisis de costos de las diversas metas, en la presente sección se optó por agruparlas en programas educativos regulares (educación inicial, preprimaria, primaria, baja secundaria y secundaria superior); programas de alfabetización (alfabetización y educación básica para recién alfabetizados), y programas de equipamiento y fortalecimiento de la calidad (bibliotecas, laboratorios informáticos o centros de recursos para el aprendizaje, formación de nuevos profesores, formación continua de profesores). A continuación se describen los costos de estos grandes programas y la estructura al interior de los mismos.

### *Los programas educativos regulares (educación inicial, preprimaria, primaria, baja y alta secundaria)*

Las metas que tienen mayor relevancia en la región son, sin duda, las relacionadas con este tipo de programas, parte de los cuales son obligatorios (normalmente la educación primaria y la baja secundaria). Al inicio del proyecto, estos concentrarían algo menos de 80% de los recursos adicionales requeridos en el marco del ámbito de acción de los ministerios o secretarías de Educación, para pasar gradualmente a involucrar el 91% de los mismos en 2015 y descender a 85% en 2021. Esto se debe a la mayor priorización inicial que los países le están dando al avance en este tipo de metas; la naturaleza de estos avances permite reducir progresivamente recursos asociados a la repetición, lo que facilita la reorientación de los esfuerzos hacia metas de menor urgencia (véase gráficos 5.1A y 5.1B).

En promedio, los recursos involucrados en cumplir metas asociadas a los programas regulares son alrededor del 88% para todo el periodo, y en 2021 alcanzarían los 61.500 millones de dólares. El monto de recursos es bastante menor cuando se excluyen Brasil y México (34.200 millones de dólares en 2021), con un peso promedio algo menor al 79% respecto del costo total de las metas que dependen de presupuestos educativos.

### *Los programas de alfabetización y estudios posteriores*

Los programas de alfabetización (y realfabetización) son en general de bajo costo, por lo que los recursos demandados por este esfuerzo adicional no son comparativamente significativos. De esta manera, si bien en 2011 y años cercanos la región tendría que destinar alrededor de 480 millones de dólares anuales, este costo disminuye fuertemente gracias a que un número importante de países lograría virtualmente la erradicación del analfabetismo durante el período del proyecto (véase el gráfico 5.2A).

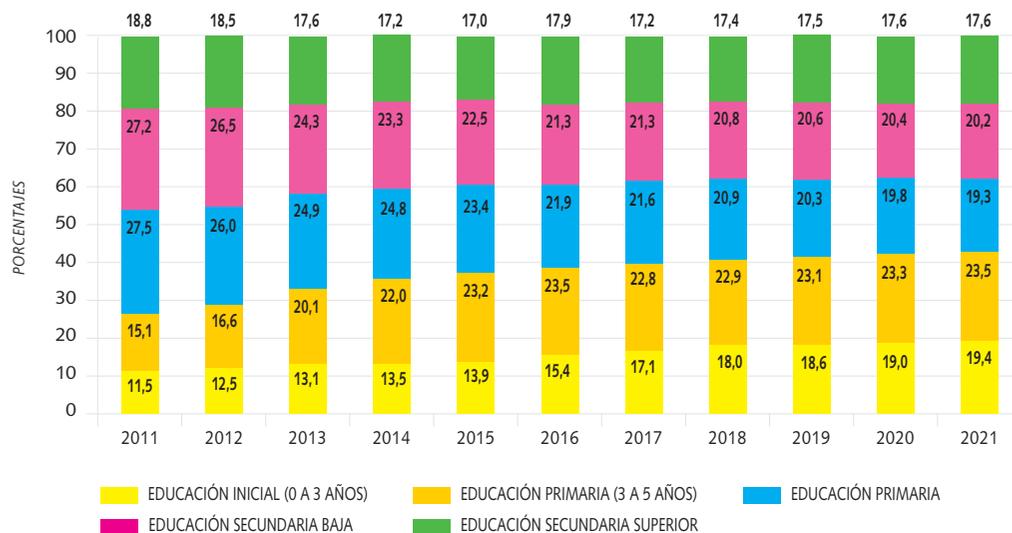
Esto naturalmente se puede lograr en la medida que va acompañado de medidas decididas de universalización de la educación primaria (para que no aparezcan nuevas cohortes de población analfabeta). Con dicho conjunto de medidas, la región podría lograr reducir en 5 puntos porcentuales el analfabetismo de la población de 15 años y más, pasando del 7,7% en 2010 al 2,8% en 2021.

Frente a la necesidad de dar a los recién alfabetizados oportunidad de adquirir las destrezas básicas que otorga la educación primaria, y así evitar que vuelvan a ser analfabetos por desuso, el requerimiento de formación básica posterior para los mismos implica un costo adicional que se incrementa fuertemente. Esto se debe, en parte, a que los costos de la educación primaria son mayores y a que dicha formación necesita un periodo más largo que el de un programa de alfabetización.

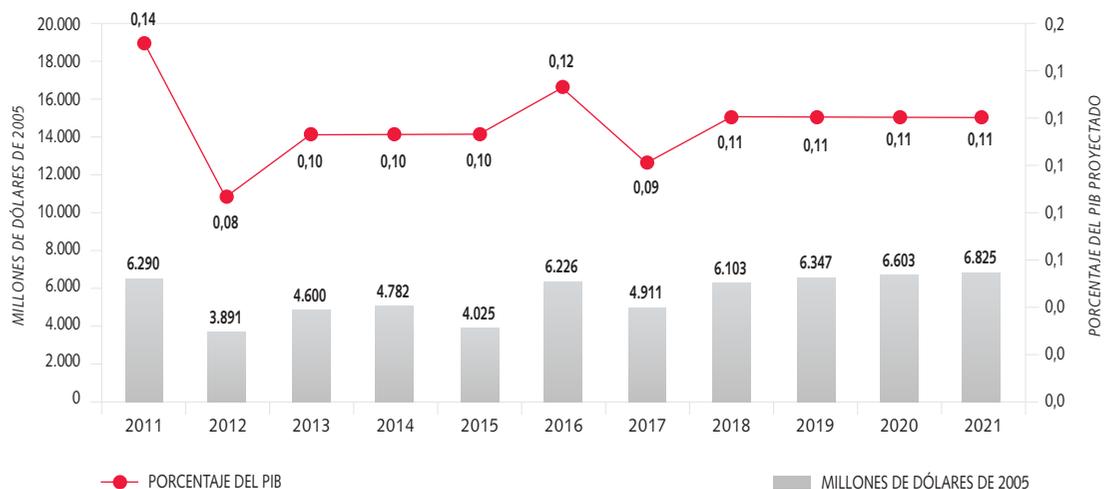
GRÁFICO 5.1

## IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) ESTRUCTURA DE COSTOS DE LAS METAS ASOCIADAS A PROGRAMAS EDUCATIVOS REGULARES E INCREMENTO DE RECURSOS QUE SE REQUIERE CADA AÑO PARA SEGUIR EN EL AVANCE HACIA LAS METAS. 2011-2021

### A. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL COSTO DE LAS METAS (EN PORCENTAJES)



### B. INCREMENTO DE RECURSOS REQUERIDOS PARA AVANZAR EN LAS METAS (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

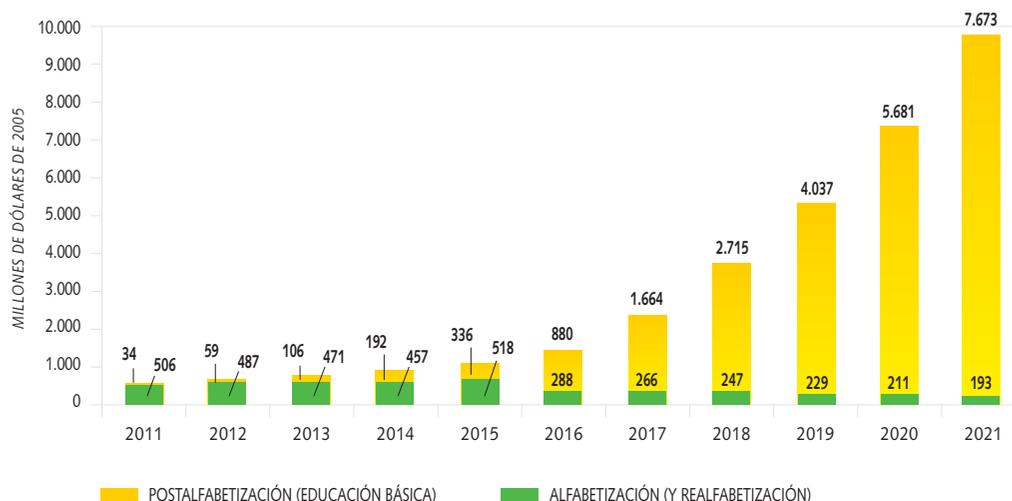


Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

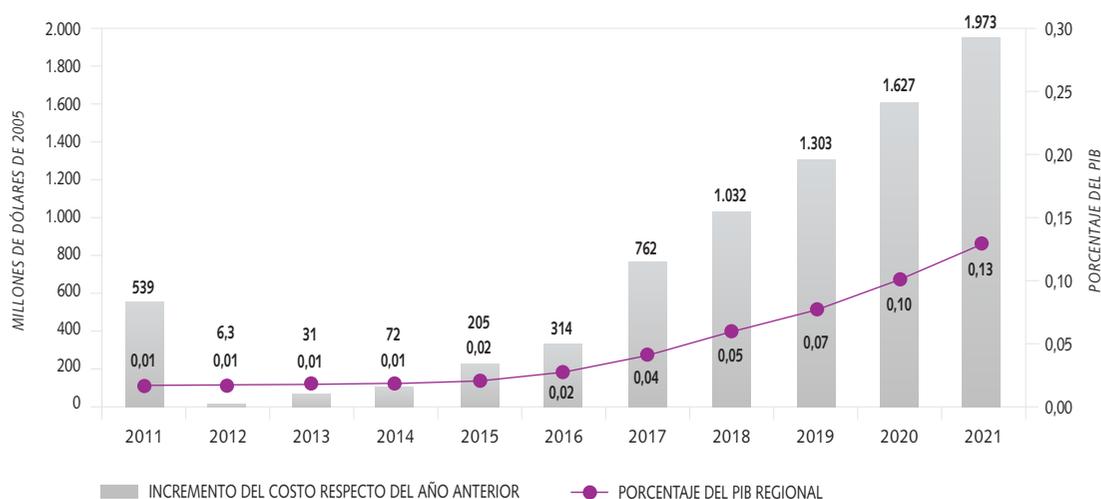
GRÁFICO 5.2

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)**  
**COSTO DE AVANZAR EN LA META DE ALFABETIZACIÓN Y EN LA META DE EDUCACIÓN BÁSICA DE LOS RECIÉN ALFABETIZADOS, INCREMENTO ANUAL DE COSTOS Y TRAYECTORIA DE LAS DOS METAS. 2011-2021**  
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

**A. COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA POSTERIOR**



**B. INCREMENTO ANUAL DE COSTOS DE AMBOS PROGRAMAS Y PESO DE LOS MISMOS EN EL PIB REGIONAL**



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

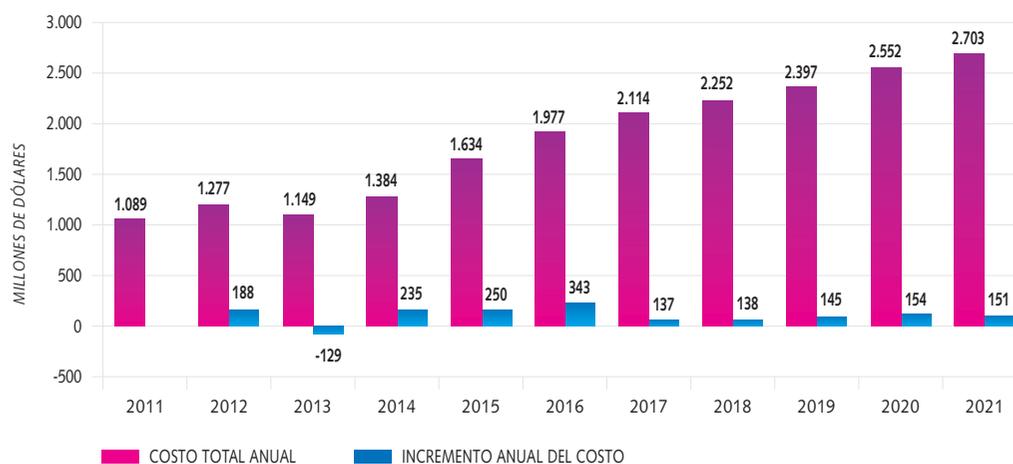
Así, mientras al inicio del proyecto la inversión adicional requerida para formación básica de adultos recién alfabetizados es muy reducida (34 millones de dólares adicionales en 2011), se incrementa a algo más de 330 millones en 2015, y llega a alcanzar 7.700 millones en 2021 (véase el gráfico 5.2A). Esto se debe a una fuerte inflexión en el ritmo de crecimiento de dicho programa a partir de 2016, para culminar en una cobertura de casi un quinto del total de adultos recién alfabetizados. Con todo, la significación respecto del PIB de ambos programas es muy pequeña, llegando en su punto más alto (año 2021) a representar tan solo el 0,13% del mismo a nivel regional (gráfico 5.2B). Si se excluye del agregado regional a Brasil, México y la Península Ibérica, el costo en 2021 se reduce considerablemente (1.500 millones de dólares).

### Calidad educativa

Los diversos estudios de costos consignados aquí, así como el estudio regional de carácter preliminar, en general no incluyeron el costeo de los recursos que significa ampliar el número de escuelas primarias a tiempo completo, lo que supone el aumento de las horas de aula de los profesores, eventualmente el aumento de la contratación de los mismos (en número de horas semanales o cantidad de profesores), o la construcción de nuevas escuelas en aquellos países o zonas donde se utiliza el doble

GRÁFICO 5.3

#### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTO TOTAL DE LOS PROGRAMAS QUE INCIDEN EN LA CALIDAD EDUCATIVA E INCREMENTO ANUAL DE RECURSOS (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

turno (jornada de mañana y de tarde). Esto podría incrementar de manera importante el costo de los programas asociados a la mejora de la calidad educativa que se presenta a continuación.

En cuanto a la capacitación de nuevos profesores, la formación continua de la actual planta docente y el equipamiento necesario para reforzar la calidad educativa (bibliotecas, laboratorios informáticos, centros de recursos para el aprendizaje), la mayor inversión se concentraría en los primeros años del proyecto. De esta manera, mientras en 2011 involucrarían alrededor del 13,8% de los recursos totales necesarios para avanzar en las metas ligadas estrictamente a la política educativa, en 2021 su participación se vería progresivamente reducida, hasta llegar a solo el 3,7%.

Pese a lo anterior, para tal período dicho gasto se habrá casi triplicado en términos absolutos: de unos 1.100 millones de dólares en 2011 a alrededor de 2.700 millones de dólares en 2021. Si se excluyen a Brasil y México, para 2021 este gasto se reduciría a algo menos de 1.600 millones de dólares. En este marco de análisis comparado de costos, los de mejora de la calidad educativa en la Península Ibérica son relativamente menores, por lo que si se excluyen los cuatro países (Brasil, España, México y Portugal), esta línea de programa del proyecto Metas Educativas 2021 disminuiría a 1.320 millones de dólares al finalizar su ejecución (véase el gráfico 5.3).

## COSTOS DE LAS METAS DE APOYO A LOS GRUPOS VULNERABLES Y DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Algunas de las metas propuestas en el proyecto Metas Educativas 2021 traspasan el ámbito de acción de los ministerios o secretarías de Educación. Sin duda, son metas que apuntan a fortalecer los procesos educativos y la inclusión de toda la ciudadanía en los mismos, así como a aprovechar el potencial que la educación provee en el desarrollo económico y social de la región.

Sin embargo, algunas de las esferas de acción recaen en otros organismos públicos o necesitan al menos una fuerte articulación con los mismos, lo que significa también que la asignación de los recursos no se destine directamente a la política educativa, con mecanismos de administración y reasignación de los mismos que escapan de la gestión sectorial. Tal es el caso de los diversos programas de apoyo a grupos vulnerables, habitualmente parte de las políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social, y de la investigación y desarrollo, en ocasiones a cargo de organismos no dependientes de los ministerios o secretarías de Educación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cabe señalar que algunos países han incluido dentro de sus estudios nacionales de costos de las Metas Educativas 2021 programas de apoyo a estudiantes con necesidades educativas especiales y programas generales de becas bajo la línea de programas de apoyo a grupos vulnerables. Pese a que dichos programas pueden depender completamente de los ministerios o secretarías de Educación, dada su baja significación respecto de las transferencias asociadas a programas de lucha contra la pobreza, y por razones de comparabilidad, han quedado agrupados bajo esferas de acción interinstitucionales.

CUADRO 5.2

### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS ANUALES DE LAS METAS EN PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO. 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL		
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB
2011	3.151	0,07	28,5	2.372	0,09	34,5	1.433	0,12	25,6
2012	4.598	0,10	27,7	3.011	0,11	33,1	1.740	0,14	23,7
2013	6.140	0,13	27,1	3.720	0,13	31,8	2.098	0,16	22,3
2014	7.752	0,16	26,4	4.468	0,16	30,2	2.480	0,19	20,8
2015	9.661	0,19	26,4	5.483	0,19	29,9	3.109	0,23	20,9
2016	13.227	0,25	28,1	6.264	0,21	27,2	3.545	0,25	20,1
2017	16.865	0,31	29,8	7.084	0,23	25,0	4.004	0,27	19,1
2018	20.609	0,37	30,5	7.975	0,25	23,3	4.516	0,30	18,5
2019	24.489	0,42	30,9	8.964	0,27	22,1	5.108	0,32	18,1
2020	28.516	0,48	31,1	10.062	0,29	21,2	5.791	0,36	18,0
2021	32.717	0,53	31,2	11.292	0,32	20,6	6.586	0,39	18,0
<b>EN MILLONES DE EUROS DE 2005</b>									
2021	26.308	0,53	31,2	9.080	0,32	20,6	5.295	0,39	18,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

En conjunto, ambas líneas de acción demandan casi el 30% del conjunto total de recursos adicionales que requiere el cumplimiento progresivo de todas las metas. En términos absolutos, en 2021, el año en que se necesita la mayor cantidad de recursos, el financiamiento necesario es de poco menos de 33 mil millones de dólares (26.300 millones de euros, 0,53% del PIB regional), aunque el aumento respecto de 2020 es solo de 4.200 millones de dólares. En promedio, el incremento anual de recursos a nivel regional para lograr progresivamente las metas de ambas líneas de acción es de algo menos de 3 mil millones de dólares.

Naturalmente, Brasil y México son los países que mayor volumen de recursos requieren, tanto por sus niveles medios de pobreza como especialmente por el volumen de sus economías<sup>5</sup>. De esta manera, el volumen de recursos adicionales que requiere la región sin contar estos países desciende, en 2021, a 11.300 millones de dólares, equivalentes al 0,32% del PIB agregado de los países (unos 9 mil millones de euros). Además, la importancia de ambos programas en el conjunto total de metas se reduce

<sup>5</sup> Este factor es relevante pues la meta en I+D se expresa como porcentaje del PIB.

progresivamente, tendencia similar a la que se observa en el agregado subregional que excluye adicionalmente a la Península Ibérica (véase el cuadro 5.2).

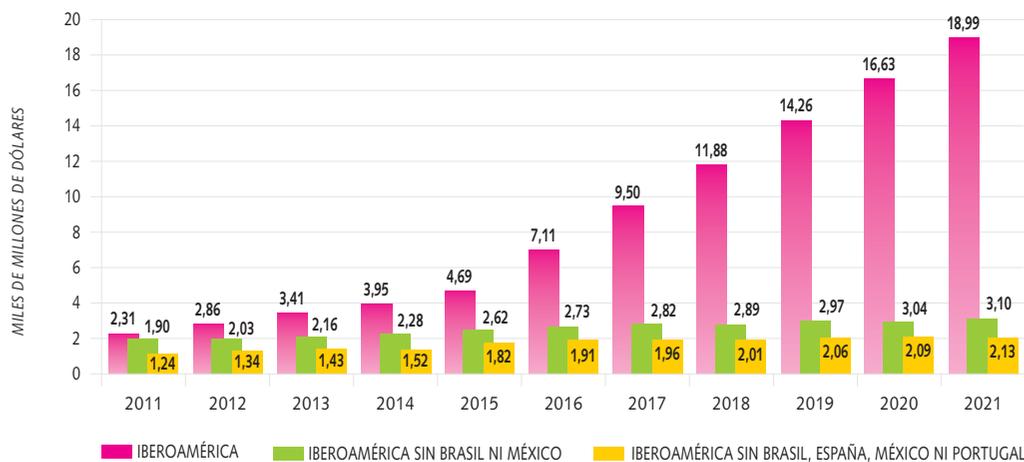
### Costos de los programas de apoyo a grupos vulnerables

De acuerdo a las estimaciones nacionales y regionales ya realizadas, los programas de apoyo a grupos vulnerables concentran recursos en forma importante al inicio de los compromisos de avance hacia las metas (21 % en 2011), para perder levemente su significación ante otras metas, llegando al 18% del total de recursos financieros adicionales para alcanzar los objetivos en 2021 (véase el cuadro 5.4 al final del capítulo). Para este último año, la cuantía de recursos involucrados es de alrededor de 19 mil millones de dólares, lo que equivaldría al 0,3% del PIB regional de ese año. Naturalmente, dados los niveles de pobreza de Brasil y México, su tamaño poblacional, así como la significativa presencia de personas afrodescendientes e indígenas, si se excluyen los costos de inclusión de grupos vulnerables de ambos países, el volumen de recursos necesarios para este tipo de programas de apoyo educativo disminuye considerablemente, a poco más de 3 mil millones de dólares en 2021 y solo poco más de 2 mil millones si se excluyen adicionalmente España y Portugal (véase el gráfico 5.4).

GRÁFICO 5.4

#### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) VOLUMEN DE RECURSOS REQUERIDOS EN DISTINTOS AGREGADOS REGIONALES. 2011-2021

(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

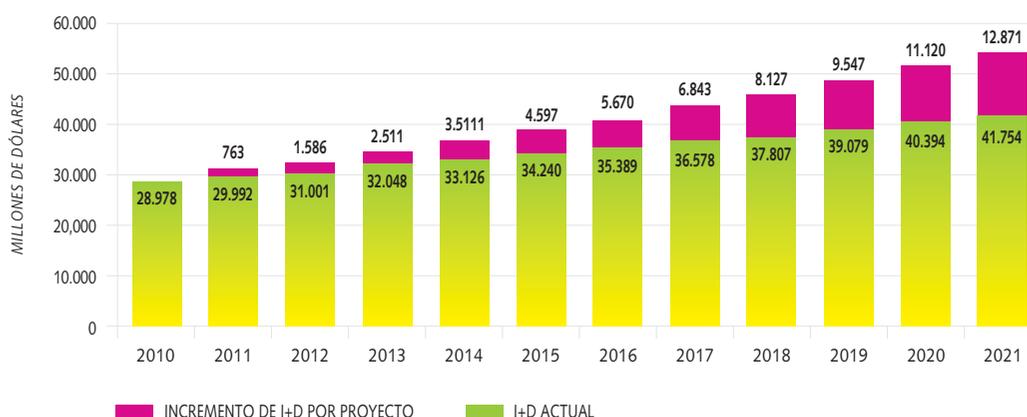
### Investigación y desarrollo

Como región, Iberoamérica comprometería un crecimiento de la prioridad macro-económica de la investigación y desarrollo del 0,21 % del PIB en forma gradual entre 2011 y 2021. Esto implicará, en el año 2021, la posibilidad de destinar casi 13 mil millones de dólares adicionales a ciencia y tecnología, totalizando 54.600 millones de dólares, como muestra el gráfico 5.5 (casi 44 mil millones de euros). Ello supondrá un aumento significativo de recursos que necesariamente debe ir acompañado tanto por la formación de mayor cantidad de científicos dedicados a la investigación pura y aplicada, pero también mayores capacidades de retención al interior de la región de los investigadores más especializados. En la práctica, esto significa destinar mayor cantidad de recursos también a remuneraciones e incentivos a los científicos para desarrollar programas de investigación e intercambio de largo plazo. En este sentido, el aumento de recursos necesariamente debe acompañarse de proyectos claros y bien diseñados para la expansión científica y tecnológica de cada país y al interior del espacio iberoamericano. De otro modo es posible tener más investigadores, pero no puede esperarse una relación lineal entre recursos e investigación y generación de conocimiento de punta.

GRÁFICO 5.5

#### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) INVERSIÓN EN I+D SIN AVANZAR HACIA LA META Y COSTO DE AVANZAR HACIA LA META. 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

## ESCENARIOS DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

En el contexto del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», es necesario analizar la capacidad de los países para financiar dichas metas con recursos públicos, tanto en un escenario de mantención de la prioridad macroeconómica del gasto público como en el de aprobación y compromiso con el aumento del esfuerzo económico de cada país.

Adicionalmente, en el capítulo 6 se revisan otras alternativas de financiamiento que permitan bien ahorrar recursos y redestinarlos, por ejemplo, al mejoramiento de la calidad educativa, o bien cubrir el déficit en que puedan incurrir los países con menor holgura de recursos públicos propios. Entre estas alternativas se apunta la contribución del sector empresarial, la cooperación internacional bilateral y multilateral, los aportes de fundaciones filantrópicas, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales. De forma especial se destaca también la creación del Fondo Solidario para la Cohesión Educativa.

### EL ESCENARIO ACTUAL: MANTENCIÓN DE LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El escenario normal frente al cual evaluar la capacidad de los países para avanzar en el cumplimiento de las metas es que estos mantengan la proporción de recursos asignados al ámbito educativo dentro del presupuesto total (mantención de la prioridad fiscal del gasto educativo), y que este no disminuya con respecto al PIB; o bien que aumente su participación respecto del PIB (mantención o aumento de su prioridad macroeconómica).

Actualmente, el gasto público en educación, expresado como porcentaje del PIB, es bastante variado en la región: desde el 2,1% hasta el 13,6%. Como promedio agregado alcanza el 5,1% del PIB regional, aunque como promedio simple solo el 4,5% (véase el gráfico 5.6A). En la mayoría de los países el gasto público en educación es más bien bajo y menor a ambos promedios, lo que indica que podría haber bastante margen para su expansión.

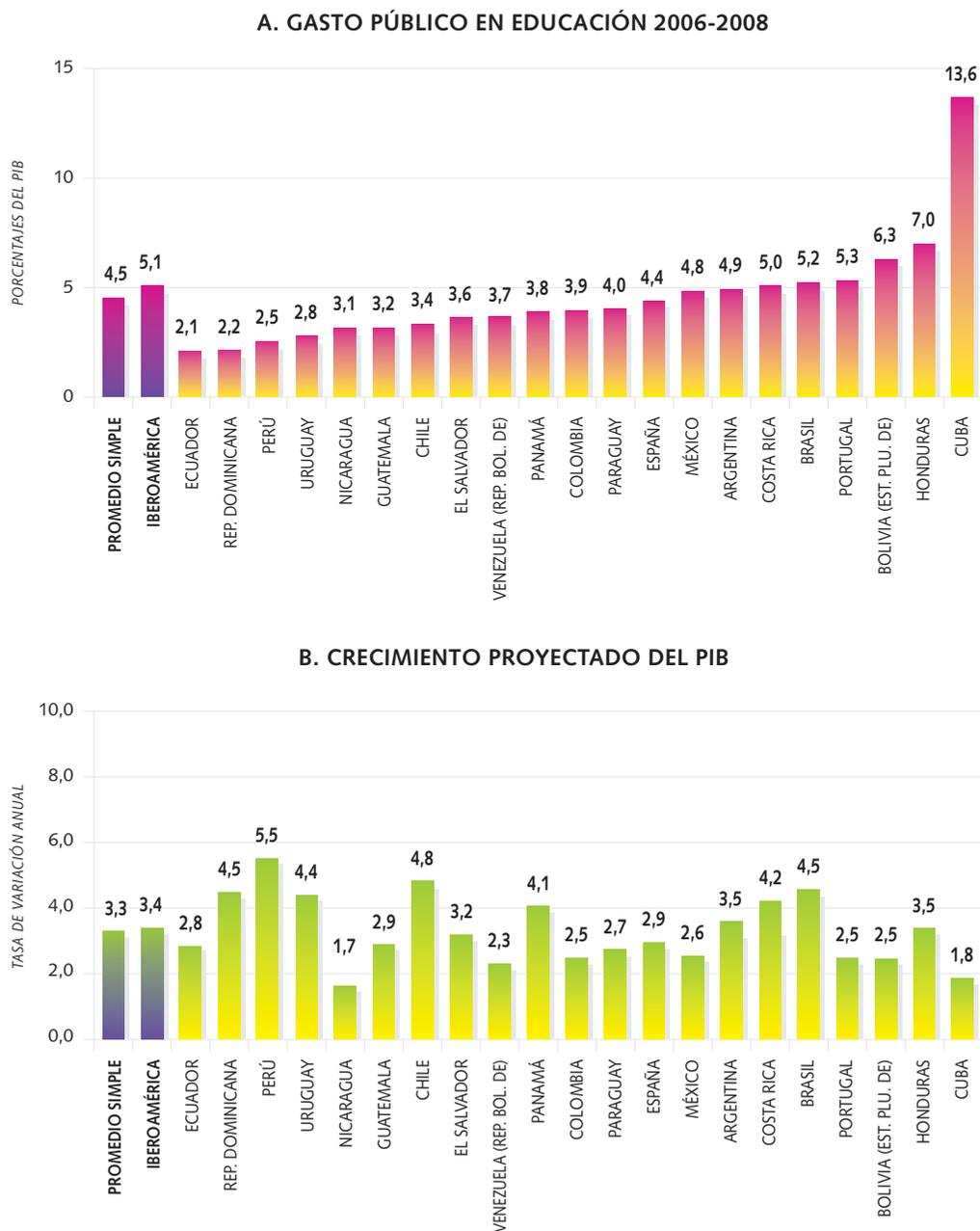
Si durante la próxima década se registra un crecimiento económico moderado pero relativamente estable (véase el gráfico 5.6B), y se mantiene la prioridad macroeconómica del gasto público en educación (es decir, mantiene un comportamiento inercial respecto de la evolución del PIB), los recursos disponibles a nivel regional aumentarán significativamente, alrededor del 38% en términos absolutos.

No obstante, dicho escenario de aumento inercial de recursos disponibles es insuficiente para alcanzar las metas en la mayoría de los países, ya que su logro supone un aumento relativamente constante de los costos anuales. Esto pese a que varios países

GRÁFICO 5.6

## IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DE 2006 A 2008 Y PROYECCIÓN ANUAL DE CRECIMIENTO ENTRE 2011 Y 2021

(EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: CEPAL, proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

serían capaces de financiar tanto las metas estrictamente educativas como incluso el conjunto total de metas (incluyendo programas de apoyo a grupos vulnerables e investigación y desarrollo). Con todo, en Iberoamérica el déficit no supera el 0,21 % del PIB si se consideran las metas estrictamente educativas (véase el cuadro 5.3).

Naturalmente, el nivel de déficit es mayor si se considera el conjunto total de metas (casi 30 mil millones de dólares en 2021, en torno al 0,5% del PIB regional). Sin embargo, es necesario tener en consideración que la comparación no ha tenido en cuenta los recursos actualmente utilizados en programas de apoyo a grupos vulnerables, por lo que la proyección de recursos disponibles no los incluye, lo que puede sobreestimar el déficit de recursos.

Por ello, es necesario una mayor movilización de recursos presupuestarios y extra-presupuestarios para lograr los objetivos propuestos en el proyecto Metas Educativas 2021.

### EL COMPROMISO EDUCATIVO MÍNIMO: AUMENTO DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO EN 0,1% DEL PIB ANUAL DESDE EL AÑO 2012

El esfuerzo económico requerido para el logro de las metas se haría a partir de planes de financiamiento elaborados en el año 2011, y que toma la forma concreta de aumento sistemático del presupuesto educativo en 0,1% del PIB desde el año 2012 hasta un máximo presupuestario del 6,5% del PIB. Para aquellos países que no lleguen a ese límite, la propuesta significaría que en un periodo de 9 años el presupuesto educativo aumente en un 0,9% del PIB. Esta meta común no pretende desconocer la posibilidad de que algunos países, cuyo gasto público en educación como porcentaje del PIB es relativamente bajo, puedan expandir el mismo a ritmos mayores.

Este esfuerzo presupuestario supone también que en los próximos diez años el PIB de cada país experimente un crecimiento al menos moderado. Evidentemente, si se hace el esfuerzo presupuestario, el logro de las metas educativas (excluyendo el apoyo financiero a grupos vulnerables y la I+D) será posible en la mayoría de los países solo contando con recursos públicos nacionales.

Con dicho esfuerzo, solo mantendrían un déficit permanente de recursos algunos países. Los restantes tendrían algún déficit solo inicialmente o tendrían la suficiente holgura de recursos para invertir en calidad educativa y, eventualmente, para apoyar solidariamente a aquellos que no estén en condiciones de solventar con recursos propios la totalidad de las metas, mediante diversas modalidades de cooperación (véase el capítulo 6).

Con dicho esfuerzo presupuestario, a nivel regional el déficit sería relativamente poco significativo, y para el periodo completo solo sumaría poco más de 12 mil millones de dólares (9.600 millones de euros durante los 10 años). Naturalmente, el

CUADRO 5.3

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)**  
**DÉFICIT ANUAL DE RECURSOS MANTENIENDO LA PRIORIDAD**  
**MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. 2011-2021**

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	IBEROAMÉRICA		IBEROAMÉRICA*		IBEROAMÉRICA**	
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB
<b>DÉFICIT DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVOS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CONSTANTES</b>						
2011	-2.588	0,06	-1.258	0,05	-1.258	0,10
2012	-3.415	0,07	-1.489	0,06	-1.489	0,12
2013	-3.999	0,08	-1.453	0,05	-1.453	0,11
2014	-5.196	0,11	-1.973	0,07	-1.973	0,15
2015	-6.757	0,13	-2.829	0,10	-2.829	0,21
2016	-8.135	0,16	-3.438	0,11	-3.438	0,24
2017	-8.108	0,15	-4.340	0,14	-4.340	0,29
2018	-9.183	0,16	-5.358	0,17	-5.358	0,35
2019	-10.370	0,18	-6.493	0,19	-6.493	0,41
2020	-11.721	0,20	-7.795	0,23	-7.795	0,48
2021	-13.129	0,21	-9.147	0,26	-9.147	0,54
<b>DÉFICIT DE RECURSOS EN TODOS LOS PROGRAMAS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CONSTANTES ***</b>						
2011	-3.590	0,08	-1.852	0,07	-1.852	0,15
2012	-4.787	0,10	-2.123	0,08	-2.123	0,17
2013	-5.946	0,13	-2.255	0,08	-2.255	0,18
2014	-7.712	0,16	-2.908	0,10	-2.908	0,22
2015	-9.951	0,20	-3.892	0,13	-3.892	0,28
2016	-13.601	0,26	-4.629	0,15	-4.629	0,32
2017	-15.632	0,29	-5.749	0,18	-5.749	0,39
2018	-18.684	0,33	-7.042	0,22	-7.042	0,46
2019	-22.063	0,38	-8.509	0,25	-8.509	0,54
2020	-25.807	0,43	-10.236	0,30	-10.236	0,63
2021	-29.821	0,48	-12.104	0,34	-12.104	0,72

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

\* Excluye Brasil y México.

\*\* Excluye Brasil, España, México y Portugal. Este agregado subregional no difiere respecto del anterior en los niveles de déficit absoluto, debido a que la Península Ibérica dispondría de suficientes recursos para alcanzar las metas en este escenario.

\*\*\* La comparación incluye el costo adicional de los programas de apoyo a grupos vulnerables y de la expansión de los programas de I+D.

déficit disminuye significativamente si se excluyen Brasil y México, no superando los 6 mil millones de dólares en todo el periodo (4.700 millones de euros). En la mayoría de los países se producen pequeños déficits, sobre todo al comienzo del periodo de implementación del proyecto Metas Educativas 2021. Esto se puede abordar fácilmente en la medida que las planificaciones presupuestarias y de metas parciales tengan en consideración en qué años habrá mayores holguras de recursos públicos, momento en que pueden programar avances mayores hacia dichas metas. Pueden verse los costos anuales de los diferentes programas en el cuadro 5.4.

Al incluir las metas de apoyo a los grupos vulnerables y de incremento de la investigación y desarrollo, el déficit sería bastante más alto (25 mil millones de dólares en todo el periodo), como se aprecia en el cuadro 5.5. Si se abarcan la totalidad de las metas, incluyendo el apoyo a los grupos vulnerables mediante transferencias monetarias y el aumento de la inversión en I+D, un número significativo de países estará en situación deficitaria si solo realizan el esfuerzo presupuestario planteado en la *meta específica 24* del proyecto Metas Educativas 2021.

Por este motivo, es necesaria la reflexión sobre las fuentes de financiamiento extra-presupuestarias, aun considerando que las transferencias a grupos vulnerables y la inversión en I+D suelen ser propias de los programas de lucha contra la pobreza vigentes en la región y de los programas de investigación y ciencia, cuyo manejo presupuestario suele estar fuera del sector educativo.



### CUADRO 5.4

#### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS ANUALES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES VALORIZADOS DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021». 2011-2021 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN MILLONES DE EUROS DE 2005\*)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>I. PROGRAMAS REGULARES</b>	<b>6.290</b>	<b>10.181</b>	<b>14.781</b>	<b>19.563</b>	<b>24.488</b>	<b>30.713</b>	<b>35.624</b>	<b>41.727</b>	<b>48.074</b>	<b>54.677</b>	<b>61.502</b>
I.1 EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS)	720	1.272	1.933	2.643	3.402	4.739	6.110	7.510	8.937	10.396	11.910
I.2 EDUCACIÓN PREPRIMARIA (3 A 6 AÑOS)	947	1.689	2.975	4.311	5.682	7.208	8.118	9.568	11.104	12.720	14.465
I.3 EDUCACIÓN PRIMARIA	1.727	2.642	3.673	4.699	5.731	6.723	7.700	8.704	9.745	10.804	11.896
I.4 EDUCACIÓN SECUNDARIA BAJA	1.714	2.697	3.591	4.550	5.510	6.557	7.587	8.693	9.895	11.159	12.406
I.5 EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR	1.181	1.880	2.608	3.360	4.164	5.486	6.110	7.253	8.394	9.598	10.824
<b>II. ALFABETIZACIÓN Y ESTUDIOS POSTERIORES</b>	<b>539</b>	<b>546</b>	<b>577</b>	<b>649</b>	<b>854</b>	<b>1.168</b>	<b>1.930</b>	<b>2.962</b>	<b>4.265</b>	<b>5.892</b>	<b>7.866</b>
II.1 ALFABETIZACIÓN (Y REALFABETIZACIÓN)	506	487	471	457	518	288	266	247	229	211	193
II.2 POSALFABETIZACIÓN (EDUCACIÓN BÁSICA)	34	59	106	192	336	880	1.664	2.715	4.037	5.681	7.673
<b>III. EQUIPAMIENTO Y CALIDAD</b>	<b>1.089</b>	<b>1.277</b>	<b>1.149</b>	<b>1.384</b>	<b>1.634</b>	<b>1.977</b>	<b>2.114</b>	<b>2.252</b>	<b>2.397</b>	<b>2.552</b>	<b>2.703</b>
III.1 PREPARACIÓN DE NUEVOS PROFESORES	323	460	611	772	940	1.289	1.320	1.348	1.381	1.416	1.445
III.2 FORMACIÓN CONTINUA DE PROFESORES	30	63	90	120	153	183	209	237	266	295	326
III.3 BIBLIOTECAS CRA	736	754	448	492	541	505	585	667	751	840	932
<b>SUBTOTAL METAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVAS</b>											
<b>IBEROAMÉRICA</b>	<b>7.918</b>	<b>12.004</b>	<b>16.507</b>	<b>21.596</b>	<b>26.976</b>	<b>33.859</b>	<b>39.668</b>	<b>46.941</b>	<b>54.737</b>	<b>63.121</b>	<b>72.070</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA**</b>	<b>6.367</b>	<b>9.652</b>	<b>13.273</b>	<b>17.365</b>	<b>21.691</b>	<b>27.226</b>	<b>31.897</b>	<b>37.745</b>	<b>44.014</b>	<b>50.756</b>	<b>57.952</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>4.498</b>	<b>6.079</b>	<b>7.972</b>	<b>10.318</b>	<b>12.835</b>	<b>16.781</b>	<b>21.292</b>	<b>26.199</b>	<b>31.520</b>	<b>37.353</b>	<b>43.629</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>3.617</b>	<b>4.888</b>	<b>6.410</b>	<b>8.296</b>	<b>10.321</b>	<b>13.494</b>	<b>17.121</b>	<b>21.067</b>	<b>25.345</b>	<b>30.036</b>	<b>35.082</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>4.174</b>	<b>5.597</b>	<b>7.318</b>	<b>9.466</b>	<b>11.750</b>	<b>14.132</b>	<b>16.913</b>	<b>19.883</b>	<b>23.038</b>	<b>26.447</b>	<b>30.035</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>3.356</b>	<b>4.500</b>	<b>5.884</b>	<b>7.612</b>	<b>9.448</b>	<b>11.363</b>	<b>13.600</b>	<b>15.988</b>	<b>18.524</b>	<b>21.266</b>	<b>24.151</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

\* Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,8041 (serie RF del Banco Mundial).

\*\* Excluye Brasil y México.

\*\*\* Excluye Brasil, España, México y Portugal.

CUADRO 5.4 (CONTINUACIÓN)

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)**  
**COSTOS ANUALES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES VALORIZADOS DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021». 2011-2021**  
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN MILLONES DE EUROS DE 2005\*)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IV. PROGRAMAS GRUPOS VULNERABLES</b>	<b>2.310</b>	<b>2.863</b>	<b>3.406</b>	<b>3.945</b>	<b>4.694</b>	<b>7.112</b>	<b>9.500</b>	<b>11.882</b>	<b>14.259</b>	<b>16.629</b>	<b>18.993</b>
IV.1 TRANSFERENCIAS POBRES	1.067	1.597	2.123	2.644	3.156	5.529	7.896	10.257	12.611	14.959	17.301
IV.2 ACCESO A POSTSECUNDARIA	377	392	401	409	486	521	531	541	554	565	576
IV.3 ACCESO A TERCIARIA	866	874	883	892	1.052	1.062	1.073	1.084	1.094	1.105	1.116
<b>V. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO</b>	<b>841</b>	<b>1.734</b>	<b>2.733</b>	<b>3.807</b>	<b>4.968</b>	<b>6.115</b>	<b>7.365</b>	<b>8.728</b>	<b>10.230</b>	<b>11.887</b>	<b>13.724</b>
<b>SUBTOTAL APOYO A GRUPOS VULNERABLES E I+D</b>	<b>3.151</b>	<b>4.598</b>	<b>6.140</b>	<b>7.752</b>	<b>9.661</b>	<b>13.227</b>	<b>16.865</b>	<b>20.609</b>	<b>24.489</b>	<b>28.516</b>	<b>32.717</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA</b>	<b>3.151</b>	<b>4.598</b>	<b>6.140</b>	<b>7.752</b>	<b>9.661</b>	<b>13.227</b>	<b>16.865</b>	<b>20.609</b>	<b>24.489</b>	<b>28.516</b>	<b>32.717</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA**</b>	<b>2.534</b>	<b>3.697</b>	<b>4.937</b>	<b>6.234</b>	<b>7.769</b>	<b>10.636</b>	<b>13.561</b>	<b>16.572</b>	<b>19.691</b>	<b>22.930</b>	<b>26.308</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA**</b>	<b>2.372</b>	<b>3.011</b>	<b>3.720</b>	<b>4.468</b>	<b>5.483</b>	<b>6.264</b>	<b>7.084</b>	<b>7.975</b>	<b>8.964</b>	<b>10.062</b>	<b>11.292</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>1.907</b>	<b>2.421</b>	<b>2.991</b>	<b>3.593</b>	<b>4.408</b>	<b>5.037</b>	<b>5.696</b>	<b>6.413</b>	<b>7.208</b>	<b>8.091</b>	<b>9.080</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>1.433</b>	<b>1.740</b>	<b>2.098</b>	<b>2.480</b>	<b>3.109</b>	<b>3.545</b>	<b>4.004</b>	<b>4.516</b>	<b>5.108</b>	<b>5.791</b>	<b>6.586</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>1.152</b>	<b>1.399</b>	<b>1.687</b>	<b>1.994</b>	<b>2.500</b>	<b>2.851</b>	<b>3.219</b>	<b>3.631</b>	<b>4.108</b>	<b>4.656</b>	<b>5.295</b>
<b>TOTAL METAS EDUCATIVAS 2021</b>											
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA</b>	<b>11.069</b>	<b>16.601</b>	<b>22.646</b>	<b>29.348</b>	<b>36.637</b>	<b>47.086</b>	<b>56.533</b>	<b>67.551</b>	<b>79.225</b>	<b>91.637</b>	<b>104.787</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA**</b>	<b>8.901</b>	<b>13.349</b>	<b>18.210</b>	<b>23.599</b>	<b>29.460</b>	<b>37.862</b>	<b>45.458</b>	<b>54.317</b>	<b>63.705</b>	<b>73.685</b>	<b>84.259</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA**</b>	<b>6.869</b>	<b>9.090</b>	<b>11.692</b>	<b>14.786</b>	<b>18.317</b>	<b>23.045</b>	<b>28.376</b>	<b>34.174</b>	<b>40.484</b>	<b>47.415</b>	<b>54.921</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>5.524</b>	<b>7.310</b>	<b>9.402</b>	<b>11.889</b>	<b>14.729</b>	<b>18.530</b>	<b>22.817</b>	<b>27.479</b>	<b>32.553</b>	<b>38.127</b>	<b>44.162</b>
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>5.607</b>	<b>7.336</b>	<b>9.416</b>	<b>11.946</b>	<b>14.859</b>	<b>17.677</b>	<b>20.917</b>	<b>24.399</b>	<b>28.146</b>	<b>32.237</b>	<b>36.621</b>
MILLONES DE EUROS DE 2005											
<b>IBEROAMÉRICA***</b>	<b>4.508</b>	<b>5.899</b>	<b>7.572</b>	<b>9.606</b>	<b>11.948</b>	<b>14.214</b>	<b>16.819</b>	<b>19.620</b>	<b>22.632</b>	<b>25.922</b>	<b>29.447</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

\* Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,804 1 (serie RF del Banco Mundial).

\*\* Excluye Brasil y México.

\*\*\* Excluye Brasil, España, México y Portugal.

CUADRO 5.5

### IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) DÉFICIT ANUAL DE RECURSOS AUMENTANDO LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA		IBEROAMÉRICA*		IBEROAMÉRICA**	
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB
<b>DÉFICIT DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVOS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CRECIENTES</b>						
2011	-1.955	0,04	-625	0,02	-625	0,05
2012	-2.408	0,05	-483	0,02	-483	0,04
2013	-1.842	0,04	-369	0,01	-369	0,03
2014	-1.324	0,03	-343	0,01	-343	0,03
2015	-749	0,01	-335	0,01	-335	0,02
2016	-355	0,01	-355	0,01	-355	0,02
2017	-427	0,01	-427	0,01	-427	0,03
2018	-536	0,01	-536	0,02	-536	0,04
2019	-628	0,01	-628	0,02	-628	0,04
2020	-787	0,01	-787	0,02	-787	0,05
2021	-1.009	0,02	-1.009	0,03	-1.009	0,06
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005	<b>-12.020</b>	-	<b>-5.896</b>	-	<b>-5.896</b>	-
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE EUROS DE 2005	<b>-9.665</b>	-	<b>-4.741</b>	-	<b>-4.741</b>	-
<b>DÉFICIT DE RECURSOS EN TODOS LOS PROGRAMAS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CRECIENTES***</b>						
2011	-2.547	0,06	-810	0,03	-810	0,07
2012	-3.462	0,08	-797	0,03	-797	0,06
2013	-2.825	0,06	-708	0,03	-708	0,06
2014	-2.476	0,05	-598	0,02	-598	0,04
2015	-2.366	0,05	-781	0,03	-781	0,06
2016	-2.191	0,04	-921	0,03	-921	0,06
2017	-1.143	0,02	-1.143	0,04	-1.143	0,08
2018	-1.375	0,02	-1.375	0,04	-1.375	0,09
2019	-1.584	0,03	-1.584	0,05	-1.584	0,10
2020	-2.117	0,04	-1.860	0,05	-1.860	0,11
2021	-2.816	0,05	-2.210	0,06	-2.210	0,13
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005	<b>-24.901</b>	-	<b>-12.787</b>	-	<b>-12.787</b>	-
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE EUROS DE 2005	<b>-20.023</b>	-	<b>-10.282</b>	-	<b>-10.282</b>	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

\* Excluye Brasil y México.

\*\* Excluye Brasil, España, México y Portugal. Este agregado subregional no difiere respecto del anterior en los niveles de déficit absoluto, debido a que la Península Ibérica dispondría de suficientes recursos para alcanzar las metas en este escenario.

\*\*\* La comparación incluye el costo adicional de los programas de apoyo a grupos vulnerables y de la expansión de los programas de I+D.





## CAPÍTULO 6

### FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES PARA LOGRAR EL COMPROMISO CON LAS METAS EDUCATIVAS 2021

La necesidad de allegar nuevos recursos a los ministerios e instituciones responsables del logro de las Metas Educativas 2021, muy en especial a los ministerios de Educación, para cerrar las brechas financieras existentes, puede solventarse a través de la integración de nuevos actores y mecanismos que canalicen hacia la educación no solo recursos, sino también responsabilidades.

La noción de fuentes adicionales o complementarias de financiamiento se construye en referencia a la necesidad de cubrir el déficit de recursos que la fuente principal, el presupuesto público, no alcanza a cubrir de acuerdo a las proyecciones realizadas. Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad. La manera en la que el Estado obtiene los recursos públicos y los reasigna en función de cómo representa los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los distintos sectores sociales, es un primer ámbito de actuación. La mayor eficiencia y eficacia en su recaudación y distribución es un factor importante para el incremento de los recursos públicos.

Una de las ventajas de diversificar las fuentes de financiamiento es que se puede lograr una mayor flexibilidad en el gasto a fin de invertir más en las prioridades que se fijan los gobiernos para avanzar hacia el logro de sus propios objetivos. Los recursos extrapresupuestarios y los presupuestarios definidos para programas concretos, permiten financiar iniciativas que apuntan directamente, por ejemplo, a mejorar la continuidad dentro del sistema educativo, sobre todo en los sectores más vulnerables y de menores ingresos, y a mejorar la gestión del sistema educacional a fin de que los gastos corrientes tengan un impacto mayor sobre la equidad, la calidad y la eficiencia de dicho sistema (CEPAL/UNESCO, 2005).

## LAS FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO

### RECURSOS PÚBLICOS NACIONALES

#### *Eficiencia y eficacia en la administración de los fondos públicos*

La eficiencia y eficacia del gasto han sido objetivos importantes durante largo tiempo dentro del sector público. Una sistematización de estas experiencias, que contemple los escenarios educativos actuales, puede resultar atractiva como medio para liberar recursos, ubicándolos allí donde la región mantiene desafíos educativos. El abanico de opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos es amplio y la identificación de aquellas más relevantes y pertinentes requiere de un esfuerzo de los distintos estamentos educativos en cada país. Como resultado, las buenas prácticas en esta materia se pueden diseminar tanto en el ámbito nacional como en el regional, a través de diversos mecanismos de cooperación técnica.

#### *Reasignaciones sectoriales y política tributaria*

La distribución de los recursos dentro del propio presupuesto educativo es un ítem que no se puede descartar como alternativa para liberar recursos de un área en la que pueden estar subutilizados y reorientarlos hacia donde más se necesiten, considerando como premisa para estas reasignaciones tanto la dinámica de la situación pedagógica como la sociodemográfica que atraviesa cada país.

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de aquellos más desarrollados (CEPAL/SEGIB, 2006), existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales, o bien para establecer nuevos equilibrios tributarios que permitan generar exenciones para el sector educativo, compensando con alzas en otras áreas que puedan asumir el costo. Para explorar el área en que se pueden implementar cambios tributarios es pertinente hacer una primera diferenciación entre instrumentos para recaudar recursos, trasladándolos hacia el sector público, y aquellos para estimular el flujo directo de recursos privados hacia la educación.

### RECURSOS PRIVADOS NACIONALES

#### *Responsabilidad social empresarial*

La alianza público-privada supone impulsar y coordinar la responsabilidad social empresaria que es, en estos momentos, una de las principales estrategias en el campo de la cooperación que están desarrollando con acierto varias agencias internacionales. También la OEI está avanzando en esa dirección, lo que ha supuesto la incorporación de múltiples empresas, fundaciones e instituciones al esfuerzo compartido para el logro de las Metas Educativas 2021. Estas alianzas son, sin duda, uno de los aportes principales para la constitución del Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, sobre el que nos detendremos más adelante.

### **Aportes de las familias y otros aportes privados**

Las familias desempeñan un papel muy importante dentro del amplio modelo de responsabilidad social. Ellas constituyen un pilar básico dentro de la comunidad educativa y ejercen una función pedagógica en los hogares de los educandos. Muchas veces los padres no cuentan ni con el tiempo necesario ni con las competencias específicas para desempeñar una participación activa en los procesos educativos de sus hijos (CEPAL/UNESCO, 2005). Si los padres no logran visualizar los efectos positivos que la educación tiene para su bienestar familiar –por ejemplo, por su importancia para el futuro del alumno, o para su acceso a bienes culturales, o incluso bajo la forma de retornos monetarios– no le dedicarán tiempo o recursos que, por una cuestión de costo de oportunidad, serán destinados a cubrir otras actividades y gastos.

Existe, además, una amplia gama de organizaciones privadas que actúan con fines públicos, como las fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, las organizaciones no gubernamentales, centros de formación académicos independientes, organismos de iglesias o congregaciones religiosas, asociaciones de padres y gremios u organizaciones sindicales, cuyo papel se puede asociar con la administración de centros educacionales y también con la gestión de recursos provenientes del sector público o empresarial.

## **LAS FUENTES EXTERNAS PARA EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO**

### **DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y EDUCACIÓN**

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo se ha planteado con fuerza creciente la posibilidad de convertir en inversión en educación, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública. La necesidad de desarrollar mecanismos que permitan avanzar con este tipo de canje se sustenta, principalmente, en que la creciente deuda externa de los países en vías de desarrollo se ha transformado en un verdadero obstáculo para elevar la inversión en educación, impedimento para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esta materia. En Iberoamérica, la región más endeudada del mundo, este planteamiento cobra especial relevancia, porque la carga es tan grande que en algunos países el servicio de la deuda supera al gasto en educación o en salud, y en algunos casos, a ambos combinados (Filmus y Serrani, 2009).

### **COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA Y TÉCNICA**

#### ***Bilateralismo y multilateralismo***

Los países miembros de la OCDE constituyen la fuente principal de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo, y su *Development Assistance Committee* (DAC) mantiene información actualizada de las contribuciones de los países miembros y de la asistencia multilateral proporcionada por la comunidad europea.

La ayuda internacional es un componente vital del pacto en favor de la educación. América Latina recibe una parte relativamente pequeña del total de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) debido a que la región es considerada medianamente desarrollada en vista de que la mayoría de sus países se consideran países de renta media (PRM), diagnóstico que no toma en cuenta la gran heterogeneidad al interior de los mismos. En el año 2008 la participación relativa de América Latina en el total mundial de la AOD se situó en 4,3 %, el porcentaje más bajo desde el inicio de la presente década. Esta caída no fue compensada ni por el esfuerzo de España, que en 2008 aumentó su ayuda a la región hasta cerca de 1.300 millones de dólares (un 25 % más que en 2007) y pasó a compartir, junto a Estados Unidos, el liderazgo regional en términos de donante. Como en otros años, la mayor proporción de la AOD regional se concentró en Centroamérica y los países andinos. Cabe destacar que junto con esta disminución de la ayuda oficial para el desarrollo en América Latina, algunos países de la región como Brasil y México han comenzado a convertirse en donantes.

En 2006 y 2007, el total de la ayuda anual a la educación en América Latina y el Caribe ascendió en promedio a 813 millones de dólares, mientras que en 1999 y 2000 el promedio anual se cifró en 605 millones. En 1999 y 2000, la ayuda a la educación representó el 7 % del total de los flujos de ayuda a la región, mientras que en 2006-2007 ese porcentaje aumentó, llegando a representar el 9 % (UNESCO, 2010).

### *Cooperación Sur-Sur*

La Cooperación Sur-Sur ha registrado un renovado auge en la última década: se ha diversificado en instrumentos y participantes; se ha convertido en un referente a considerar en los foros internacionales sobre cooperación al desarrollo, y ha comenzado a articular una agenda propia de debate, muy centrada en cómo lograr más y mejor cooperación Sur-Sur. América Latina ha desempeñado un papel protagónico al respecto, fomentando el debate, participando de manera activa en los principales foros de cooperación internacional y aportando con nuevas iniciativas, como la Cooperación Horizontal Sur-Sur, en sus versiones bilateral y regional, y la Cooperación Triangular, donde los países de renta media tienen un papel crucial al aportar sus recursos humanos formados, sus propias experiencias de «casos de estudio», tecnologías apropiadas y recursos en especie. El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina ha coincidido con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de ayuda oficial al desarrollo mundial (SEGIB, 2009).

### *Los Programas de Acción Compartidos*

En el marco del proyecto Metas Educativas 2021 se plantea una serie de programas denominados Programas de Acción Compartidos, orientados a facilitar el logro de las principales metas propuestas, y que se exponen en detalle en el próximo capítulo. Un elemento central para la consecución de estos programas es la cooperación técnica que puedan ofrecer organismos nacionales e internacionales. En esta línea, se intenta apoyar el esfuerzo que realizan los países de Iberoamérica con el apoyo solidario de distintos actores. Sus tareas comunes son las siguientes:

- Elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran los países en los temas abordados por los programas.
- Recomendar acciones y orientar reformas.
- Colaborar con los ministerios o secretarías de Educación en la formulación, gestión y evaluación de las políticas y programas educativos.
- Desarrollar programas concretos en determinadas regiones o localidades.
- Apoyar la elaboración de investigaciones y publicaciones en las materias consideradas.
- Fomentar la realización de encuentros nacionales e internacionales para compartir e intercambiar experiencias educativas.
- Crear concursos para premiar proyectos innovadores o exitosos en estas materias.
- Patrocinar la creación o fortalecimiento de redes educativas especializadas en cada tema.
- Fortalecer las comisiones asesoras de expertos de la OEI y gestionar campañas internacionales de sensibilización de los distintos temas, entre otros.

### ***El Fondo Solidario para la Cohesión Educativa***

Existe también la necesidad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas. Por ello, la misma propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» ha incluido la iniciativa de creación de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa (en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021), que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Dicho fondo contabilizaría las aportaciones que los países o instituciones donantes canalizan a determinados países, y a alguna de las metas establecidas, y constituiría un espacio de negociación con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la *meta general décima*, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% del esfuerzo que realizan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas. Los países más ricos dentro de la región, las instituciones internacionales, las agencias de cooperación, las empresas, las fundaciones y los sectores económicos y sociales comprometidos con el proyecto, aportarían los recursos necesarios para cubrir este objetivo de acuerdo con sus criterios y prioridades y en un marco de coordinación de los aportes proporcionados.





## CAPÍTULO 7

### PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS

La consecución del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» exige el impulso a un conjunto de programas que faciliten su logro, lo cual será posible solo por el esfuerzo sostenido de cada uno de los países y el apoyo solidario de unos y de otros.

Los diez programas que a continuación se desarrollan constituyen las líneas básicas del programa de cooperación de la OEI orientados hacia el logro de las Metas Educativas 2021, cuyas intenciones y estrategias, en gran medida, coinciden con buena parte de los objetivos de los diferentes organismos internacionales presentes en la región.

Se trata, en definitiva, de que los países comprometidos con las Metas Educativas 2021 perciban el apoyo solidario de los demás países y se sientan partícipes de un ambicioso proyecto educativo iberoamericano.



## PROGRAMA DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, A LA CONSECUCCIÓN DE PACTOS EDUCATIVOS Y AL DESARROLLO DE PROGRAMAS SOCIALES Y EDUCATIVOS INTEGRALES

### OBJETIVOS

- Asesorar a los ministerios de Educación en sus políticas de reformas educativas.
- Ofrecer orientaciones sobre los procesos más adecuados para llevarlas a la práctica.
- Formular propuestas que favorezcan la participación de nuevos actores sociales en la acción educadora.
- Contribuir a la consecución de acuerdos políticos y sociales que movilicen a la sociedad en torno a los objetivos educativos.
- Impulsar programas intersectoriales y políticas integrales que aborden de forma sistémica el cambio y la mejora de la educación.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Poner en marcha iniciativas concretas con diversas universidades y ministerios de Educación para favorecer la participación de los alumnos universitarios en programas de mejora de la educación.
- Diseñar con los ministerios de Educación de los países interesados, y con otros organismos públicos, algunos proyectos integrados e intersectoriales, o bien reforzar los ya existentes.
- Favorecer el intercambio de experiencias para la mejora de la gestión de las administraciones públicas, de la supervisión escolar y del funcionamiento de las escuelas.
- Contribuir al intercambio de experiencias de éxito en el campo de la gestión pública a partir de los informes realizados por el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas.
- Desarrollar un curso de formación especializada sobre políticas públicas y sobre supervisión de la educación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI.

## PROGRAMA DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD DEL ALUMNADO Y A LOS COLECTIVOS CON MAYOR RIESGO DE EXCLUSIÓN

### OBJETIVOS

- Favorecer el aprendizaje del alumnado mediante contenidos culturales y lingüísticos propios de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región.
- Mejorar el acceso y la permanencia de las niñas en la escuela y garantizar todos sus derechos educativos.
- Potenciar la educación de colectivos con necesidades educativas especiales derivadas de cualquier tipo de discapacidad.
- Favorecer la integración educativa del alumnado inmigrante en los países de destino y velar por el adecuado desarrollo educativo de niños y jóvenes cuyos padres han emigrado.
- Contribuir a la mejora de vida y hacer visibles las manifestaciones culturales de los afrodescendientes y de los colectivos originarios.
- Mejorar el acceso de los grupos originarios y afrodescendientes al sistema educativo, desde la primera infancia hasta el nivel técnico superior y la universidad.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Crear una red de escuelas inclusivas en la que se establezca un punto de encuentro y reflexión se abran cauces de comunicación, coordinación y colaboración entre los diversos miembros de la comunidad educativa iberoamericana (profesionales, familias, docentes, alumnos, etc.).
- Desarrollar una formación especializada sobre inclusión educativa en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la capacitación de profesionales que trabajan en el campo de la educación y que no poseen las competencias y las estrategias necesarias para poder responder a la diversidad de su alumnado.
- Capacitar a equipos directivos y docentes en la creación y uso de material intercultural bilingüe que atienda a las necesidades del alumnado de pueblos originarios y afrodescendientes.
- Colaborar en la formación de funcionarios públicos y líderes sociales afrodescendientes.



- Desarrollar proyectos educativos que presten especial atención a las mujeres afrodescendientes y pertenecientes a colectivos originarios, dado que en ellas se concentran y se profundizan las discriminaciones.
- Detectar, evaluar y visibilizar los avances y logros realizados por la comunidad educativa iberoamericana a favor de la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales e intercambiar experiencias y buenas prácticas entre los países.
- Elaborar un sistema de indicadores para el seguimiento, evaluación y análisis de la educación inclusiva en Iberoamérica.

## PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

### OBJETIVOS

- Sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de la infancia y contribuir a la erradicación del trabajo infantil.
- Garantizar el registro civil de todos los niños.
- Apoyar el desarrollo de políticas sociales y educativas integrales para la atención a la primera infancia en Iberoamérica.
- Colaborar con los ministerios de Educación y con los ministerios responsables de la atención a la infancia para mejorar la protección de los derechos de este grupo etario y la oferta de educación infantil.
- Lograr una adecuada formación y cualificación de las personas que están a cargo de los niños en edades iniciales del desarrollo.
- Proporcionar las infraestructuras y los recursos necesarios como condición inicial básica para garantizar una adecuada atención y una educación de calidad en los primeros años del desarrollo.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Realizar y difundir un informe iberoamericano bianual sobre la situación de la primera infancia en la región.

- Elaborar un sistema integral de indicadores para el seguimiento, evaluación y análisis de la situación de la infancia en Iberoamérica.
- Apoyar iniciativas para asegurar que todos los niños están incluidos en el registro civil de cada país.
- Desarrollar programas y estrategias de actuación dirigidos a niños provenientes de minorías étnicas, afrodescendientes y poblaciones originarias, garantizando con ello su acceso igualitario a una educación inicial de calidad y fomentando la igualdad de oportunidades desde las etapas iniciales de la vida.
- Desarrollar programas de educación infantil en los que el arte y el juego tengan una función principal como medio para potenciar la creatividad, fomentar la identidad cultural y buscar la adquisición de capacidades, competencias y destrezas en edades tempranas del desarrollo.
- Diseñar un curso de formación, de carácter regional, dirigido a personas que están a cargo de niños de edades tempranas y que no cuentan con una cualificación suficiente.
- Desarrollar una red de responsables en primera infancia que permita articular iniciativas, estrategias y acciones, así como establecer canales de comunicación entre los países de la región.

## PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

### PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN

#### OBJETIVOS

- Fomentar la igualdad de oportunidades y compensar las desigualdades sociales, ampliando la dotación de ordenadores en las escuelas y la alfabetización tecnológica del alumnado.
- Favorecer el aprendizaje de los alumnos mediante la incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Lograr que los docentes incorporen su apropiación tecnológica al proceso de enseñanza y aprendizaje, lo que posibilita un uso pedagógico de las TIC.
- Garantizar la existencia de recursos y contenidos digitales adaptados y de calidad, necesarios para la integración y el uso de las tecnologías en el ámbito educativo.



## LÍNEAS DE ACCIÓN

- Desarrollar un curso de formación especializado sobre TIC que permita al profesorado adquirir las competencias y estrategias necesarias para la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Apoyar e impulsar iniciativas innovadoras que incorporen las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje de las diferentes materias escolares, a través de la convocatoria de concursos de experiencias y de buenas prácticas.
- Elaborar un sistema de indicadores cualitativos de alcance regional, sobre el uso de las tecnologías de la información en la educación.
- Fortalecer, apoyar y establecer líneas estratégicas de coordinación con la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE).
- Gestionar y colaborar en la adquisición y distribución de equipamiento y recursos tecnológicos en el ámbito educativo.
- Fortalecer el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de la OEI especializado en TIC, con sede en São Paulo, como instrumento para el apoyo, la formulación y la evaluación de políticas educativas de la región.

## PROGRAMA DE LECTURA Y BIBLIOTECAS

### OBJETIVOS

- Colaborar para la creación de redes de bibliotecas escolares, en cooperación con las redes de lectura pública.
- Impulsar comunidades escolares de lectores en las que participen las familias, los alumnos y los profesores.
- Dar cobertura a acciones que promuevan la lectura y la escritura en entornos de educación formal y no formal.
- Incorporar la lectura de textos y narraciones como estrategia habitual para el aprendizaje de los alumnos.
- Conocer la situación de las bibliotecas escolares en los diferentes países de la región.
- Colaborar con el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC) para el fomento de la lectura y de las bibliotecas.
- Formar a profesores y a especialistas en el fomento de la lectura y en la gestión de las bibliotecas escolares.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

- Crear un curso de especialización, a distancia, sobre cultura escrita, bibliotecas escolares y sociedad en red, en el marco de la oferta formativa del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, e impulsado en colaboración con algunas de las universidades más representativas en este tema.
- Realizar estudios sobre la situación de las bibliotecas escolares. Compartir los modelos y las experiencias llevados a cabo en distintos países. Enriquecer estas evaluaciones con modelos cualitativos.
- Favorecer la creación de redes de experiencias innovadoras (ejemplos, prácticas, modelos, etc.) en asuntos de especial relevancia para la formación lectora, en particular en temas como la integración de la lectura y la escritura en el aprendizaje de todas las materias, la alfabetización en información, la lectura y la escritura digitales y la promoción social de la lectura.
- Convocar concursos que premien las mejores iniciativas que promuevan la lectura y el uso de las bibliotecas en la formación de niños, jóvenes y adultos.

## PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

### OBJETIVOS

- Lograr un sistema integrado de indicadores sociales y educativos para el conjunto de la región, en colaboración con los organismos también comprometidos con este objetivo.
- Crear una cultura de la evaluación que contribuya a la consecución de los objetivos de los sistemas educativos y de la institución escolar.
- Contribuir al desarrollo de modelos de evaluación de los sistemas educativos, de las escuelas y del rendimiento de los alumnos.
- Fomentar la evaluación integral de las escuelas.
- Fortalecer los institutos de evaluación de los países.
- Constituir el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas (ISEME).



## LÍNEAS DE ACCIÓN

- Ofrecer asesoramiento a los países para fortalecer sus institutos de evaluación y sus unidades de estadística, con el fin de mejorar el desarrollo de sus programas de evaluación.
- Ofertar un curso especializado en indicadores educativos, y otro sobre evaluación educativa, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Elaborar y difundir modelos de evaluación y de supervisión de las escuelas y del profesorado.
- Contribuir a la difusión, análisis e interpretación de las evaluaciones internacionales.
- Publicar libros y documentos que favorezcan el conocimiento del impacto de la evaluación en la educación.
- Elaborar informes en los que se combinen las metodologías cuantitativa y cualitativa para el seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021.

## PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

### OBJETIVOS

- Promover en todos los Estados miembros de la OEI el desarrollo institucional de políticas de reformas y modernización de la formación técnico-profesional.
- Definir y proponer modelos de sistemas de cualificaciones y formación profesional, contruidos con objetivos comunes a partir de la diversidad de cada país.
- Favorecer la preparación necesaria de los gestores y directivos de los sistemas de ETP para la implementación de las reformas oportunas en los referidos sistemas.
- Promover la inserción laboral de las personas con mayores dificultades de integración social, en especial de aquellas que realicen programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.
- Fomentar el desarrollo de las competencias emprendedoras del alumnado, en especial de los que se encuentran en situación de desventaja social, para favorecer su autonomía personal y su inserción laboral.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

- Elaborar y difundir documentos sobre los sistemas de cualificaciones y sobre la educación técnica y la formación profesional.
- Mantener la oferta de un curso especializado de formación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la cualificación de equipos responsables de las políticas de reforma de la ETP.
- Ofrecer a los países la realización de auditorías de los sistemas de cualificaciones y de formación profesional.
- Elaborar y ejecutar planes de mejoras de la calidad de los sistemas de ETP en los países que lo soliciten.
- Formular y desarrollar un programa iberoamericano para jóvenes emprendedores.

## PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN VALORES Y PARA LA CIUDADANÍA

### OBJETIVOS

- Colaborar con los ministerios de Educación en el fomento de la educación en valores y de la ciudadanía responsable.
- Fortalecer la formación en valores y para la ciudadanía de los docentes.
- Situar la cultura de la paz, el respeto al medio ambiente, la igualdad de género, el deporte, el arte y la salud entre los temas preferentes de la educación en valores.
- Prestar una atención especial en conseguir la igualdad de género en las escuelas y en superar los estereotipos ligados al género que tienen los alumnos.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

- Desarrollar un curso especializado en educación en valores en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Realizar estudios sobre la formación en valores de los profesores en los planes de estudio de formación docente



- Elaborar informes sobre la situación de la igualdad de oportunidades y los derechos de las niñas en los sistemas educativos iberoamericanos.
- Colaborar en la creación y funcionamiento de una red de instituciones educativas que tenga como objetivo prioritario el desarrollo de políticas para la igualdad de género.
- Desarrollar programas que fomenten la práctica deportiva como medio para el desarrollo de los valores.
- Apoyar la creación de un premio iberoamericano de educación en derechos humanos.

## PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

### OBJETIVOS

- Universalizar la alfabetización en Iberoamérica y ofrecer a toda la población joven y adulta la posibilidad de concluir su educación básica y dar continuidad a su formación a lo largo de la vida.
- Construir en la región una visión, concepto y desarrollos renovados y ampliados de la alfabetización y de la educación a lo largo de la vida.
- Contribuir al logro de acuerdos políticos y sociales para hacer posible el cumplimiento de los objetivos de este programa.
- Impulsar y, en su caso ejecutar, programas y proyectos específicos para reforzar políticas nacionales, y prestar atención intensiva a colectivos con especiales necesidades y carencias.
- Apoyar un plan para la prevención del analfabetismo a través de la reducción del fracaso y el abandono escolar.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Elaborar metodologías e instrumentos para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos nacionales y regionales en materia de alfabetización y educación a lo largo de la vida.

- Llevar a cabo proyectos intensivos de alfabetización y educación permanente en diferentes países, así como acciones específicas dirigidas a colectivos vulnerables o tradicionalmente desatendidos.
- Ofrecer y mantener un curso especializado, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la formación y especialización de responsables de políticas y programas de alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- Convocar premios iberoamericanos para reconocer experiencias de éxito, investigaciones y estudios relacionados con la alfabetización y la educación a lo largo de la vida.
- Promover y apoyar el diseño, desarrollo y aplicación generalizada de metodologías y recursos didácticos innovadores y con alta capacidad de difusión.

## PROGRAMA PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES

### OBJETIVOS

- 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 y brindar apoyo a los profesores principiantes.
- Colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Impulsar el trabajo de la comisión asesora de expertos de la OEI en desarrollo profesional de los docentes para el logro de los objetivos planteados.
- Desarrollar programas en diferentes países para el apoyo a los profesores principiantes.
- Convocar un encuentro anual para compartir las iniciativas de los países sobre formación y desarrollo profesional de los docentes.



- Impulsar cursos de formación de posgrado a distancia o con carácter semi-presencial a través del CAEU.
- Colaborar con la red RIACES para la acreditación de la formación inicial de los docentes.

## PROGRAMA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA

### OBJETIVOS

- Facilitar el acceso de los alumnos a una educación artística de calidad.
- Reforzar la relación existente entre el arte, la cultura y la educación para permitir el conocimiento y la valoración de la diversidad cultural iberoamericana.
- Favorecer la incorporación de la cultura de cada país y la del conjunto de Iberoamérica en los proyectos educativos de las escuelas.
- Propiciar el desarrollo de competencias ciudadanas a través de la educación artística.
- Impulsar la investigación y circulación de conocimiento en educación artística.
- Renovar y crear nuevos modelos pedagógicos específicos para el ámbito de la educación artística.
- Aplicar las recomendaciones relativas a los ámbitos de educación y cultura recogidas en la Carta Cultural Iberoamericana.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Crear un banco de buenas prácticas en educación artística, cultura y ciudadanía.
- Elaborar una colección audiovisual de experiencias, así como de materiales y recursos específicos, que puedan favorecer la formación inicial y permanente.
- Identificar, fortalecer y hacer visibles los proyectos más relevantes de educación artística de la región.
- Ofrecer un curso de especialización en educación artística en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Impulsar redes de escuelas en las que la educación musical y artística sea un instrumento para la integración social y cultural.

- Publicar libros y documentos de referencia en la región sobre educación artística.
- Promover la movilidad, la formación de posgrado y la generación de sistemas de información y redes entre los investigadores iberoamericanos.
- Incorporar en los observatorios culturales las relaciones entre arte, educación y cultura.

## PROGRAMA DE DINAMIZACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO

### OBJETIVOS

- Promover la cooperación orientada a la mejora continua de la calidad de la educación superior.
- Potenciar los esfuerzos que se vienen realizando para la conformación de redes de cooperación e intercambio académico e investigador, como un medio eficaz para la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Apoyar a los organismos nacionales de ciencia y tecnología en la elaboración de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.
- Promover la alfabetización científica y estimular en los jóvenes la vocación por el estudio de las ciencias y la tecnología, a la vez que la independencia de juicio y un sentido de la responsabilidad crítica.
- Desarrollar y reforzar las capacidades científicas y tecnológicas de los países iberoamericanos y los recursos humanos de alta cualificación.
- Promover una agenda de ciencia y tecnología iberoamericana que responda a las demandas sociales de conocimiento y que favorezca la equidad y la cohesión social.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- Potenciar el Programa de Becas Pablo Neruda como un sistema iberoamericano para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios.
- Establecer mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria.



- Fomentar la constitución y el desarrollo de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- Reforzar el funcionamiento de la red de acreditación RIACES y su colaboración con las organizaciones nacionales de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior.
- Realizar 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.
- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento institucional destinados a funcionarios públicos de las administraciones de educación, ciencia y cultura, a través de las escuelas especializadas del CAEU de la OEI, haciendo especial hincapié en los programas de formación docente.





## CAPÍTULO 8

# LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021: SOSTENER EL ESFUERZO

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

La importancia otorgada a la evaluación y al seguimiento del proyecto Metas Educativas 2021 a lo largo de la década, ha conducido a proponer la creación del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas, del que formen parte los responsables de los organismos encargados de la evaluación educativa de los diferentes países. El buen funcionamiento de este Instituto dependerá, por tanto, de su capacidad para incorporar en sus tareas a los institutos nacionales de evaluación. El fortalecimiento de estos últimos será uno de sus objetivos. De esta forma, además, asegurará el cumplimiento de sus funciones.

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 acordadas. El objetivo principal de dicho sistema consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance registrado.

## PRINCIPALES PRODUCTOS PREVISTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Entre los productos que se esperan obtener por medio del sistema de evaluación y seguimiento destacan los siguientes:

- **Informes bienales de avance.** Han de incluir el nivel de logro en las diversas metas generales y específicas y en cada uno de los indicadores propuestos, así como la situación de los países en relación con cada uno de ellos y la valoración del progreso realizado en las diversas áreas. Estos informes serán el principal producto del proceso de seguimiento y para su elaboración se contará con los trabajos que desarrollan CEPAL, OREALC/UNESCO y SITEAL, así como con la participación de los institutos de evaluación de los países. Cada informe será consultado con los representantes de los países participantes previamente a su difusión, con el objeto de asegurar su exactitud e introducir las notas explicativas necesarias. Se propone que en 2011 haya un primer documento sobre la situación actual de cada país en relación con las diferentes metas aprobadas.
- **Informes específicos.** De carácter temático, subregional, sectorial o de cualquier otro tipo que ofrezca especial interés para los países iberoamericanos. Además, tendrán particular relevancia aquellos relacionados con los diversos programas aprobados en el seno de las cumbres iberoamericanas, o con los temas que han sido objeto de tratamiento en las conferencias iberoamericanas de Educación. La propuesta y el acuerdo de dichos informes se realizará en los órganos de coordinación del sistema de evaluación y seguimiento.
- **Informes conjuntos.** Pondrán en relación los avances registrados en las Metas Educativas 2021 con otros proyectos internacionales (UNESCO, OCDE, OEI, CEPAL, UNICEF, BID, Banco Mundial, entre otros), con el objetivo de reforzar el conocimiento acerca de la situación educativa de la región y los frutos que producen los esfuerzos realizados para progresar. Tanto este tipo de informes como los antes citados no tienen prevista una periodicidad determinada.
- **Destinatarios.** El destinatario principal de los informes que se produzcan como consecuencia de este proceso será la Conferencia Iberoamericana de Educación. Previamente a su difusión serán remitidos al Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021 para su análisis y debate.
- **Publicación.** Los informes serán editados bajo la responsabilidad del secretario general de la OEI y tendrán carácter público. Podrán ser libremente difundidos por las autoridades de los países iberoamericanos, por la OEI y por otras organizaciones participantes eventualmente.

## ORGANIZACIÓN Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación exige diseñar una serie de mecanismos de coordinación que aseguren el cumplimiento de los criterios planteados anteriormente y, al mismo tiempo, que permitan 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.

Para desarrollar los trabajos de seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021 se creará el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas, con la siguiente estructura:

- **Consejo Rector.** Estará formado por los directores de los institutos de evaluación de cada uno de los países o por aquellas personas que realicen esas funciones en los ministerios de Educación. En su seno se adoptarán las decisiones necesarias para el buen desarrollo del proyecto y, más concretamente, las relativas a los informes que se deban producir o hacer públicos.
- **Consejo Asesor.** Formarán parte de él los representantes de las organizaciones internacionales con experiencia en el campo de la evaluación –OREALC/ UNESCO, CEPAL, SITEAL y UNICEF–, así como especialistas de reconocido prestigio en el ámbito de la evaluación.
- **Comité Ejecutivo.** Asegurará la dirección de los trabajos de seguimiento y evaluación y el correcto funcionamiento del Consejo Rector y del Consejo Asesor. Se establecerá en el seno de la Secretaría General de la OEI, que asegurará su funcionamiento eficaz. Para el desarrollo de sus trabajos podrá constituir los grupos de trabajo (estables o con objetivos específicos) que considere necesarios, contando al efecto con el concurso de otras organizaciones, institutos o asociaciones nacionales o internacionales. Su función fundamental será la de obtener la información necesaria para la elaboración de los informes de seguimiento de las Metas Educativas 2021, así como de aquellos otros que la Conferencia Iberoamericana de Educación o el Consejo Rector establezcan.

# 2021

## METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

VALORES  
ALUMNO  
METAS  
EDUCATIVAS  
HISTORIA  
GESTION  
INICIAL  
PROYECTO

ALUMNO  
FORMACION  
ESCUELA  
ESTUDIANTE  
BIENESTAR  
DIVERSIDAD SUPERIOR  
NIVEL  
DESAFIO  
TIC  
RECursos  
OPORTUNIDAD  
INCLUSION  
DESARROLLO  
CALIDAD  
METAS  
EDUCATIVAS  
ALFABETIZACION  
FUTURO  
PROYECTO  
INVESTIGACION  
ESTUDIO INICIAL  
RECursos  
FORMACION  
CULTURA  
ESCUELA  
DOCENTE  
DESAFIO  
OBJETIVO  
HISTORIA  
GESTION  
TIC  
IBEROAMERICA  
PRIMARIA  
MULTICULTURAL  
VALORES  
CULTURA  
INICIAL  
AULA

## CAPÍTULO 9

### BIBLIOGRAFÍA

- BRUNER, J.J. (2000). «Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias», en *Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. (LC/G.2335/Rev.1). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2008). *Panorama social de América Latina, 2007*. (LC/G.2351-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2009). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2008*. (LC/G.2402-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL/OEI (2010). «Metas Educativas 2021. Estudio de costos». Documento presentado a la Reunión de Viceministros de Educación, Brasil, 31 de agosto de 2009. LC/W.327, julio.
- CEPAL/UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/ Naciones Unidas.
- DELORS, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. México, DF: Correo de la UNESCO.
- ESTEVE, J. M. (2009). «La profesión docente ante los desafíos de la sociedad del conocimiento», en C. VÉLAZ DE MEDRANO y D. VAILLANT (coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI.

- FERREIRO, E. (1999). *Cultura escrita y educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GIRÁLDEZ, A. (2009). «Fundamentos metodológicos de la educación artística», en L. JIMÉNEZ, I. AGUIRRE y L. G. PIMENTEL (coords.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*. Madrid: OEI.
- HOPENHAYN, M. (2002). «Educar para la sociedad de la información y de la comunicación: una perspectiva latinoamericana», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 30, septiembre-diciembre.
- LONDOÑO, L. O. y SOLER, M. (2009). «Significado y alcances de la renovación pedagógica y didáctica de la alfabetización», en M. JABONERO y J. RIVERO (coords.), *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*. Madrid: OEI.
- LÓPEZ, N. (2009). «Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- MARCHESI, A. (2010). «Estrategias para el cambio educativo», en *Revista de Pensamiento Iberoamericano* (en prensa).
- , TEDESCO, J. C. y COLL, C. (coords.) (2009). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica.
- RAVELA, P. (200). «La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales», en E. MARTÍN y F. MARTÍNEZ RIZO (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.
- SCHEMELKES, S. (2009). «Equidad, diversidad, interculturalidad. Las rupturas necesarias», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2009). «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2009», en *Estudios SEGIB*, n.º 4. Madrid: SEGIB.
- UNESCO (2008). *Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* París: UNESCO.
- (2010). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.

UNESCO/INTERNATIONAL BUREAU OF EDUCATION (IBE)/UNICEF (1996). *La repetición escolar en la enseñanza primaria. Una perspectiva global*. Disponible en: [www.unesdoc.unesco.org/images/0014/001493/149393s.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/0014/001493/149393s.pdf) (consulta: agosto de 2010).

UNESCO/LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE) (2008a). *SERCE. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

UNICEF (2007). *Estado mundial de la infancia 2008*. Nueva York: División de comunicaciones UNICEF.

VARGAS, F. (2009). «Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento», en F. DE A. BLAS y J. PLANELLS (coords.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.



