

Consuelo Vélaz de Medrano Ureta



## Los retos de la educación básica en América Latina

**C**  
FUNDACIÓN CAROLINA  
C e A L C I

Documento de  
Trabajo nº 1



# RETOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA

Prioridades para la Ayuda Oficial al Desarrollo

Consuelo Vélaz de Medrano Ureta



**FUNDACIÓN CAROLINA**

**C e A L C I**



FUNDACIÓN CAROLINA

**C e A L C I**

Este documento de trabajo fue elaborado como ponencia marco para su presentación en el Taller sobre "El derecho a la educación: canjes de deuda y otras fuentes de financiación" que tuvo lugar en Madrid, los días 31 de mayo y 1 de junio de 2005, organizado por la Fundación Carolina en la sede de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Primera edición, diciembre de 2005

© Fundación Carolina - CeALCI

Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia  
28003 Madrid

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: Carlos Illán

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

Edición no venal

Depósito legal: M-48.587-2005

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA: METAS Y COMPROMISOS ..	7
I. La educación básica de calidad es un derecho y un factor clave del desarrollo .....	7
II. Metas y compromisos internacionales y regionales .....	8
III. ¿Qué entendemos por educación «básica»? .....	13
IV. Una mirada a dos indicadores clásicos: inversión en educación y esperanza de vida escolar .....	16
2. ACCESO UNIVERSAL Y EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN BÁSICA.....	23
I. Educación Inicial .....	25
II. Educación Primaria .....	31
III. Educación Secundaria.....	36
IV. Educación básica de jóvenes y adultos.....	47
V. Principales factores de inequidad en educación en América Latina: ingresos, hábitat, etnia, género y discapacidad .....	54
3. EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD CON EQUIDAD.....	59
I. La relación entre calidad y equidad.....	59
II. Algunas hipótesis de trabajo sobre los procesos de mejora de la educación básica en América Latina .....	60
III. Educación inclusiva: más allá de la atención a la diversidad .....	64
IV. Revisión y mejora integral de la profesión docente.....	70
V. La participación en una gestión institucional al servicio del aprendizaje.....	73
VI. Optimizar el potencial educativo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación .....	79
VII. Articulación entre la educación formal y no formal .....	80
VIII. Lograr un amplio pacto social para apoyar la educación básica .....	81
4. DESAFÍOS DE LA MEJORA DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA.....	83
5. PROPUESTAS PARA VALORAR LAS PRIORIDADES DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EDUCACIÓN BÁSICA.....	85
BIBLIOGRAFÍA .....	105



## INTRODUCCIÓN

En la última década, la educación ha entrado en la agenda global como uno de los ámbitos prioritarios. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), el Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000) y, finalmente la Declaración del Milenio en la que los jefes de Estado y de Gobierno establecieron ocho objetivos para acabar con la pobreza en el mundo (Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM). En el 8º objetivo los países se comprometieron a crear una asociación mundial para el desarrollo que encare el problema de la deuda y favorezca el alivio de la carga que ésta supone para los países pobres, impidiéndoles alcanzar los ODM. Sin embargo hoy, menos de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial se concreta en el apoyo a estos objetivos. Otro de los objetivos se refiere a la universalización de la educación básica en 2015, pero la AOD bilateral y multilateral mundial destinada a ella es sólo una quinta parte de la financiación externa necesaria para alcanzarla. Para promover la consecución de los objetivos de Dakar, en 2002 los ministros de educación latinoamericanos y caribeños se reunieron en La Habana y definieron cinco focos estratégicos de acción, en lo que constituye el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC).

Son bien conocidos los obstáculos a los que se enfrentan los países de América Latina para lograr los objetivos educati-

vos y presupuestarios establecidos: el servicio de la deuda externa imposibilita a muchos para proveer educación básica a sus ciudadanos, las políticas de ajuste estructural impulsadas por los organismos multilaterales han reducido la inversión pública en educación, bajando el salario de los profesores —cuando no reduciendo su número—, limitando la creación y dotación de escuelas, y transfiriendo una proporción muy elevada del gasto educativo a las familias.

Hay que decir en todo caso, que estas estimaciones y valoraciones se establecen en un marco de inadecuación o falta de homologación de los sistemas estadísticos, lo que no permite hacer una evaluación, seguimiento y comparación completamente fiables de las iniciativas de la cooperación bilateral y multilateral.

### COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL E IBEROAMERICANO

Según cálculos de UNICEF los fondos necesarios para financiar la educación primaria universal se pueden conseguir incrementando la ayuda de los cooperantes a educación hasta el 8% de la AOD y a través de un mayor alivio de la deuda externa, debiendo comprometerse los países receptores a invertir los recursos así ahorrados en programas de educación básica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El 8% de la AOD destinado a educación básica fue aprobado por la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados en la Proposición no de ley del 29/9/99.

España ha comprometido su política de cooperación en el marco de las disposiciones clave de los Tratados Internacionales sobre la educación básica<sup>2</sup>. Estos compromisos alcanzados en organismos y foros internacionales orientan a su vez la política europea de cooperación al desarrollo, y España, como país miembro, ha asumido y liderado muchas veces la dirigida hacia Latinoamérica, reforzando sus compromisos desde este marco. Las nuevas bases de la política comunitaria sobre cooperación en educación se establecen en:

- *La Comunicación 116 final de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de marzo de 2002, sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza.*
- *La Resolución del Consejo de la UE de 30 de mayo de 2002 sobre la educación y la formación en el contexto de reducción de la pobreza en los países en desarrollo, que precisa y amplía los compromisos de la resolución de la Comisión.*

Finalmente, las Cumbres y Conferencias iberoamericanas han sido y son un marco de especial compromiso de nuestro país con las necesidades de la región. En la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación (Tarija, Bolivia, septiembre de 2003), se acordó promover «un

*movimiento latinoamericano a favor de la educación, que tenga como eje la movilización de actores y la participación social»* y reconoció la necesidad de «*aumentar y mejorar la eficiencia de la inversión en educación*». A partir de aquí se empiezan a explorar desde nuestro país las posibilidades de utilizar la conversión de deuda por educación, proceso que culmina en la reunión de 2004 de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, donde el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anuncia la intención de España de poner en marcha una serie de operaciones de conversión de deuda por educación que a partir de 2005 comenzarán a hacerse realidad.

En 2000 los países ricos reconocieron que la carga de la deuda impagable estaba impidiendo lograr la educación básica para todos los ciudadanos. Hoy vemos cómo aunque el alivio y la conversión de la deuda alcanza a muy pocos países y en cantidades pequeñas, estos mecanismos están suponiendo mejoras en los países beneficiarios. Por eso son tan importantes iniciativas como la que ha emprendido nuestro país, aunque para contribuir a cerrar las brechas de la educación básica en Latinoamérica, la cooperación española tendrá que utilizar otros instrumentos además del canje de deuda, coordinarlos y orientarlos decididamente en esa dirección.

---

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Convención contra la Discriminación en la Educación de la UNESCO (1960), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención de los Derechos del Niño (1989).



*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de marzo de 2002, sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza [COM(2002) 116 final.]*

La universalización de la educación primaria deberá ser la primera prioridad de las estrategias de cooperación al desarrollo en materia educativa de la Comunidad y sus estados miembros con especial énfasis en:

- Acabar con las diferencias de acceso y permanencia de las niñas.
- Mejorar la calidad, el acceso y la permanencia dentro del ciclo escolar.
- Proteger y restaurar la educación en periodos de conflicto y postconflicto.
- Dar apoyo preferencial a los estados que se comprometan de manera más clara con el Marco de Acción de una educación para todos y la consecución de los ODM. Se apoyará de manera decidida a los países que desarrollen e implementen planes nacionales de educación y pondrán especial atención a los países en riesgo de no alcanzar los objetivos de la Educación para todos en 2015.
- Recordar las conclusiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey), acordada por la UE en el Consejo de Barcelona de marzo de 2002, donde los estados miembros se comprometían colectivamente como primer paso, a incrementar significativamente el volumen total de la AOD en los cuatro próximos años. Para ello el incremento del volumen de la AOD en materia educativa debía encuadrarse dentro del apoyo adicional a los ODM y a los del Marco de Acción de la Educación para Todos.

## ESTRUCTURA DEL INFORME Y CONSIDERACIONES GENERALES

El objetivo general de este informe es identificar los principales retos de la educación básica en América Latina aún pendientes, para poder cumplir con las metas de la educación básica para todos (EPT) en 2015, prestando especial atención a aquellos grupos de países que previsiblemente encontrarán mayores dificultades para financiar sus necesidades educativas básicas y a los factores de calidad y equidad con más impacto en el logro de la EPT.

Como advierte la UNESCO (2003), los principales indicadores para medir el progreso hacia la educación básica universal (EPT) tienen relación con el acceso y la participación (tasas netas de admisión y matrícula), así como con la evolución o la terminación (tasas de supervivencia/retención o tasa bruta de admisión en el último año de una etapa). Todos ellos proveen importantes perspectivas sobre la participación en los sistemas de educación y su funcionamiento. Por ejemplo, los problemas de inequidad de género tienen su origen en las barreras en el acceso a la educa-

ción, pues una vez que las mujeres inician su educación es más probable que permanezcan en el sistema educativo que los varones. Por ello presentaremos en primer lugar estadísticas sobre inversión en educación y esperanza de vida escolar, así como tasas de acceso y permanencia.

Pero al lado de estos indicadores más tradicionales el progreso se debe evaluar considerando también los resultados del aprendizaje —como ya se recomendaba en la Declaración de Jomtien (1990)—, pues no podemos suponer por las tasas de acceso y los flujos a través del sistema que el progreso se está llevando a cabo y con equidad. Junto a esto, analizaremos algunos procesos de reforma educativa llevados a cabo en la última década, lo que contempla la visión global de los esfuerzos realizados en la región, y las brechas que quedan por cerrar. El análisis de la capacidad de los sistemas educativos para retener a los alumnos en el ciclo básico, las tasas de finalización de las etapas, y el rendimiento de los alumnos latinoamericanos en estudios internacionales sobre la calidad de la educación, nos darán una visión más integral de los avances y objetivos pendientes en la educación básica de la región.

Hay que señalar que hemos ido más allá de los indicadores originales sobre la EPT formulados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enseñanza primaria universal e igualdad de sexos en el acceso a la educación), manteniendo

como horizonte de trabajo los objetivos de Dakar, en los que la educación básica alcanza también a la educación inicial, la educación secundaria y a la educación básica de jóvenes y adultos. Como señala Torres (2005: 14) en el caso de América Latina la Agenda del Milenio en educación no sólo está muy por debajo de las aspiraciones históricas de los latinoamericanos, sino también del desarrollo educativo y social ya alcanzado en buena medida en muchos países.

Nuestro propósito ha sido manejar indicadores suficientes, y fuentes fiables y actualizadas sobre la educación básica en América Latina. No obstante, hay que considerar las siguientes limitaciones de carácter general:

— Las estadísticas que ofrecen los organismos internacionales —con excepción de las pruebas internacionales de rendimiento en competencias básicas que son aplicadas de forma más homogénea— repercuten las fortalezas y debilidades de sus fuentes en los países, o se basan en estimaciones. No todos los sistemas estadísticos nacionales están homologados y actualizados, como por otra parte ocurre en países más desarrollados. Por ello, siendo imprescindibles para conocer la geografía y la magnitud de los logros y las necesidades, las estadísticas han de ser tomadas en conjunto, manteniendo ciertas cautelas, y siendo tamizadas por la información disponible de naturaleza más cualitativa.

— La proliferación de datos procedentes de organismos internacionales, regionales y nacionales —no siempre coincidentes y comparables— lleva a tomar opciones. En este informe nos vamos a referir a estadísticas procedentes de los organismos que, de manera extensiva y expresa, realizan un seguimiento de los Objetivos del Milenio en materia de educación: UNESCO, CEPAL y Banco Mundial. Los datos procedentes de otros observatorios u organismos

latinoamericanos o interamericanos (algunos en colaboración con UNESCO) se han tenido muy en cuenta para contrastar, completar y contextualizar las estadísticas internacionales.

En términos generales, hemos procurado aportar aquellos datos necesarios para ayudarnos a identificar y valorar la dimensión de los retos de la educación en América Latina, evitando la proliferación innecesaria de cifras y fuentes.



# 1. LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA: METAS Y COMPROMISOS

## I. LA EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD ES UN DERECHO Y UN FACTOR CLAVE DEL DESARROLLO

Antes de analizar los principales retos de la educación básica en América Latina, queremos recordar las dos dimensiones clave de la educación.

Desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948<sup>1</sup>, la educación se reconoce como un derecho inalienable de la persona y por lo tanto constituye *un fin en sí misma*. Pero además tiene un *carácter propedéutico* porque facilita el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, tanto *civiles y sociales, como políticos*. Desde ambas perspectivas, la educación de los ciudadanos constituye un deber para los poderes públicos.

Si entendemos por desarrollo humano el proceso de ampliación efectiva de la libertad de las personas y de sus opciones y posibilidades, vemos que el riesgo para lograrlo es mayor en países donde se mantienen aún altos niveles de desigualdad y pobreza. Cuando la persona no tiene acceso a los derechos sociales básicos (alimento, salud, educación, trabajo, etc.), tiene serias barreras para acceder a los derechos políticos y cívicos propios de la ciudadanía democrática. Asimismo, la negación del derecho a la educación

acaba desembocando no sólo en el insuficiente desarrollo de la persona o en la dificultad para el ejercicio de otros derechos, sino en el propio cuestionamiento de los mismos (Vélaz de Medrano, 2005a). De ahí que se haya establecido jurídicamente que los derechos y libertades fundamentales se basan en los *principios de «universalidad»* (son iguales para todas las personas en todos los lugares y situaciones) e *«indivisibilidad»* (todos los derechos y libertades son igualmente fundamentales, luego han de garantizarse «todos»). De ello se derivan dos importantes consecuencias:

- La educación es un derecho que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos.
- Para que los niños tengan acceso a ese derecho con probabilidad de éxito, deben tener acceso a otros derechos (unas condiciones básicas de alimentación, salud, protección...).

Atendiendo a ambas consideraciones, vemos que quizá el mayor potencial de la Agenda del Milenio es precisamente su carácter multisectorial, en el que los «objetivos tienen que verse como un todo indivisible».

La evidencia de que el acceso a la educación es un derecho que redundaría inmediatamente en otros, es que constituye

---

<sup>1</sup> El derecho de todos y todas a la educación está presente también en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o la Convención de los Derechos del Niño.

un factor de primer orden para el desarrollo; para la reducción de la pobreza y las tasas de crecimiento de la población, para la salud, la democracia, la cohesión y la movilidad social o para el crecimiento productivo y económico, entre otros muchos. Sin embargo, pese a los avances producidos en los últimos años, la situación de la educación en Latinoamérica —región con la mayor inequidad en distribución de ingresos en el mundo— dista mucho de ser satisfactoria.

Por otra parte, un análisis del panorama educativo en países desarrollados y de ingresos medios aporta lecciones importantes (OCDE, Informe PISA 2004). Siendo un primer objetivo la escolarización básica universal en todos los países (la disponibilidad y acceso a un puesto escolar para cada niño/a y joven), ahí no se agota la satisfacción de lo que entendemos por derecho a la educación. Porque en realidad nos estamos refiriendo al *derecho a aprender*, y esto pasa por considerar la *calidad de la educación* como un elemento primordial de acceso al disfrute de este derecho humano. Sin calidad educativa no es verdad que haya oportunidades para el desarrollo, como ya se reconocía en la Conferencia de Jomtien (1990).

## II. METAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

América Latina ha participado en los compromisos internacionales sobre la

universalización y calidad de la educación básica, y también es destinataria de sus principales estrategias.

Pese a los enormes avances producidos en las dos últimas décadas, actualmente la situación de la educación en Latinoamérica no es aún satisfactoria: la educación preescolar es aún muy minoritaria, la tasa de finalización de los estudios primarios es baja, la educación secundaria presenta cifras insuficientes de cobertura, la calidad de la educación es aún deficitaria, la inequidad se mantiene (siendo más leve la de género, destacan las brechas socioeconómica y territorial), el porcentaje de adultos sin alfabetizar es muy alto, y un alto porcentaje de los jóvenes y adultos alfabetizados carecen de capacitación profesional que les permita acceder a un empleo mínimamente cualificado, y conservarlo como fuente estable de ingresos.

Los intentos de dar respuesta a esta situación por parte de la comunidad internacional se aglutinan en torno a algunos hitos importantes que han marcado unos objetivos, unas estrategias y un calendario, que comprometen tanto las acciones de los gobiernos, como las de los organismos, agencias y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la cooperación para el desarrollo. En concreto nos referiremos a la Conferencia Mundial de la Educación para Todos (Jomtien, 1990), al Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000), y a la Declaración sobre los Objetivos del Milenio (ODM) de Naciones Unidas (2000). Asimismo, du-

rante la década intermedia han tenido lugar distintos foros internacionales<sup>2</sup> que han reafirmado, profundizado y dado seguimiento al objetivo de una «educación básica de calidad para todos» (EPT), integrándolo en las estrategias generales para el desarrollo humano.

A continuación resumimos los compromisos sobre la EPT, que ya recogíamos en un informe anterior (Entreculturas y Alboán, 2005). En cada uno de los foros no sólo se asumieron objetivos sobre la EPT, sino también sobre las estrategias de la cooperación al desarrollo por parte de los países ricos.

#### LA CONFERENCIA DE JOMTIEN (Tailandia, 1990)<sup>3</sup>

En ella se elaboró la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT)*, y se creó la *Plataforma para la Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, incorporando una serie de objetivos y estrategias innovadoras y decisivas:

- Se situó por primera vez en la agenda internacional el desarrollo de medidas para satisfacer las necesidades

básicas de aprendizaje de toda la población (niños y niñas, jóvenes, mujeres y hombres), reafirmando el compromiso con una «educación básica de calidad» como derecho humano fundamental.

- Se redefinió con amplitud el término de «educación básica» (aquella destinada a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje), incorporando los siguientes elementos fundamentales:

- Acceso generalizado a cualquier nivel educativo considerado «básico» para el año 2000, con especial esfuerzo en los grupos más desfavorecidos (pobres, niñas y mujeres, población rural, minorías étnicas y culturales, discapacitados, refugiados y desplazados).
- Calidad de la educación básica: individualizada, flexible y adaptada a las necesidades, culturas y contextos de los destinatarios.
- Se consideraron «necesidades básicas de aprendizaje» tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas), como los

<sup>2</sup> Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990); Conferencia sobre Medioambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, 1997); Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil (Oslo, 1997). A estos foros mundiales habría que sumar los celebrados con carácter regional e interregional.

<sup>3</sup> Convocada por una comisión formada por representantes de UNESCO, PNUD, UNICEF y Banco Mundial, en ella participaron 155 gobiernos y más de 150 ONG y ONGD.

conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

- Extensión del derecho a la «educación básica» y a la capacitación a toda la población: infantil (educación preescolar), joven y adulta, con especial incidencia en la alfabetización de adultos, especialmente de las mujeres, y la capacitación para el empleo.
- Consideración de las oportunidades educativas prestadas, tanto por la educación formal, como por la no formal.
- Evaluación global de la educación: no sólo de las tasas de acceso, sino de los logros en el aprendizaje (tasa de finalización, porcentaje de aprobados, calidad de los aprendizajes, impacto sobre la salud, la inserción laboral, la productividad, la natalidad y la convivencia).
- Fortalecimiento de las identidades culturales mediante la educación bilingüe (lengua materna + lengua oficial).

Un año después (1991) se crearía el *Foro Educación para Todos*, como mecanis-

mo de seguimiento y apoyo de la ejecución nacional de los objetivos de Jomtien.

#### *EL FORO MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN (DAKAR, 2000)*<sup>4</sup>

Durante su celebración se adoptó un *Marco de Acción* para alcanzar el objetivo de una educación de calidad para todos en el año 2015. Los participantes se comprometieron a lograr seis objetivos en relación con la EPT (véase cuadro en página siguiente).

Con el fin de lograr estos objetivos se plantearon *12 Estrategias de Acción*, en cuyo marco se consideraron algunos aspectos generales de interés:

- Exigencia de mayor responsabilidad y compromiso a los gobiernos nacionales (que debían establecer Planes Nacionales de Educación para el año 2002, con prioridades políticas y presupuestarias bien definidas).
- Demanda de apoyo a la comunidad internacional, para ayudar a los países más necesitados (con menos recursos, importante deuda externa, conflicto o en reconstrucción) en la consecución de los objetivos, con medidas como la asistencia al desarrollo o la condonación de la deuda a aquellos países verdaderamente comprometidos con la educa-

---

<sup>4</sup> Al Foro asistieron representaciones de 164 países, así como del Banco Mundial y las distintas agencias de la ONU. Participaron 150 organizaciones no gubernamentales.



Los seis objetivos de Dakar:

- Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia.
- Velar porque en el año 2015 todos los niños y niñas —especialmente los más desaventajados— tengan acceso a la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de calidad.
- Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante el acceso equitativo a una educación y capacitación adecuadas, que les permita el acceso a la vida activa.
- Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados —en particular las mujeres— para el año 2015.
- Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y lograr antes del 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación.
- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Fuente: UNESCO (2000): *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, párrafo 7.

ción básica (principio de la financiación adecuada).

- Una mayor coordinación de los donantes.
- Una asistencia técnica que fortalezca las capacidades de los destinatarios (instituciones y estructuras básicas de los sistemas educativos), pero que no las reemplace, ni genere dependencias indebidas.

Cabe destacar entre las Estrategias de Acción, aquellas dirigidas a reforzar el enfoque sectorial de la cooperación (por encima de los proyectos aislados), la participación de la sociedad civil en las estrategias para el fomento de la

educación, la mejora de la condición social, el ánimo y la competencia profesional de los docentes, y el aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Además, en el Foro de Dakar se constató el impacto de nuevos factores no previstos: la escasez de recursos financieros en muchos países por el peso de la deuda externa, o el impacto sociocultural y económico de las nuevas tecnologías, con la aparición simultánea de la llamada «brecha digital» entre países y grupos, y también de un nuevo y poderoso instrumento educativo.

### LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (2000)

Ese mismo año 2000, Naciones Unidas establece los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, dos de los cuales —la enseñanza primaria universal y la igualdad de los sexos en educación— se tomaron entre los establecidos en Dakar por considerarse especialmente urgentes para acabar con la pobreza extrema.

La realidad es que en América Latina, actualmente, además de no haberse conseguido el acceso universal a la educación básica, se observan serias deficiencias en la calidad de la educación que se imparte a aquellos que han conseguido acceder, lo cual no sólo está relacionado con las bajas tasas de acceso y las altas tasas de repetición, absentismo y abandono, sino también con el escaso impacto que esa educación tiene en la capacitación de las personas para insertarse socialmente, participar y desarrollar satisfactoriamente su proyecto de vida, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de sus comunidades.

Al hilo de estos compromisos internacionales con la EPT, en la región latinoamericana han tenido lugar importantes encuentros como la reunión preparatoria de la Conferencia de Dakar (Santo Domingo, 2000), donde los países de América Latina, el Caribe y América del Norte adoptaron el *Marco de Acción Regional de Educación para Todos*. Igualmente destacan las diversas *Cumbres Iberoamericanas* de Jefes de Esta-

do y de Gobierno —la de 2004 culminó en la Declaración de San José—, los compromisos asumidos en la *Cumbre de las Américas* celebrada en Santiago en 1998 (que comprometió ambiciosos objetivos sobre la Educación Secundaria para el año 2015), o el *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017* (PREALC, La Habana, Cuba, 2002), que fue aprobado con la participación de 34 países, definiendo cinco focos estratégicos para la acción conjunta de los países de la región en la consecución de los objetivos de Dakar:

1. Los contenidos y prácticas de la educación (para construir sentidos).
2. Los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo, para que éste se ajuste a las necesidades reales de los alumnos.
3. La cultura de las escuelas, para que se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación.
4. La gestión y flexibilización de los sistemas educativos, para ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.
5. La responsabilidad social por la educación, para generar compromisos.

Junto con estos cinco focos, nuestra referencia para valorar la situación latinoamericana en materia educativa serán los seis objetivos del Foro Mundial sobre Educación (Dakar, 2000), por su concepción integral de la educación básica, y por haber servido de marco de los

compromisos asumidos en la región, esenciales para alcanzar la EPT en el año 2015.

### III. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR EDUCACIÓN «BÁSICA»?<sup>5</sup>

Clarificaremos este concepto, pues en ocasiones se establece una equivalencia con la educación primaria a partir de la formulación de los Objetivos del Milenio, quizá porque éstos tiene carácter universal y se consideran regiones del mundo (África y Asia) donde éste es aún un objetivo pendiente y prioritario, no siendo el caso en general de América Latina.

Desde la Conferencia Mundial de Jomtien (1990) se considera que las etapas educativas consideradas básicas dependen del contexto: por ello, se plantean como objetivos el acceso generalizado a la educación primaria o a cualquier nivel educativo considerado «básico», y la extensión del derecho a la «educación básica» y a la capacitación a toda la población: infantil, joven y adulta.

Si nos limitamos a considerar las iniciativas que están al alcance de la política educativa, convendremos en que es preciso hacer un enorme esfuerzo conscien-

te, sostenido y masivo de democracia para superar los determinismos de las lógicas del mercado y la sociedad global. Es imprescindible facilitar el empoderamiento de los grupos en riesgo reduciendo su vulnerabilidad a través de *un mínimo de 11 o 12 años de exposición sistemática a los efectos de la educación desde la primera infancia (al menos desde los 5 años)*, y poner a su disposición algunas vías de acceso a oportunidades educativas durante toda la vida adulta.

En América Latina son muchos y diversos los colectivos desaventajados o con acceso limitado a las oportunidades de aprendizaje, y algunos de ellos constituyen un alto porcentaje del conjunto de la población:

- Desaventajados por factores socio-culturales y económicos: pobres, niñas y mujeres, minorías culturales y étnicas, habitantes de países en conflicto o en guerra (refugiados, desplazados, etc.), niños/as trabajadores/as, y habitantes de áreas urbano-marginales, rurales o remotas.
- Discapacitados físicos y psíquicos.

La educación básica, entendida como aquella que satisface las necesidades educativas elementales de todos ha sido definida de muy diversas maneras<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Parte de estas consideraciones sobre las dimensiones de la educación básica, se recogen en un estudio anterior. C. Vélaz de Medrano (2005b): *Más allá de la universalización del acceso a la educación básica: educación de calidad para todos y entre todos*, en Entreculturas y Alboán (2005: cap. 1).

<sup>6</sup> Gloria Angulo (2001: 29-37) hace un análisis comparado de la definición de «educación básica» recogida en las políticas de cooperación de los 11 principales países donantes.

pero, en conjunto, éstas se suelen concretar considerando los siguientes aspectos:

- Las etapas o niveles educativos que ha de abarcar en cada región/país (preescolar, primaria, secundaria, formación profesional, alfabetización, educación de adultos y/o educación superior);
- Los contextos y modalidades educativas contempladas (educación formal y no formal; reglada y no reglada);
- El tipo de acciones facilitadoras de la universalización y calidad de la educación básica.

Analizaremos brevemente las dos primeras dimensiones, para detenernos posteriormente en los aspectos más cualitativos de la educación, que son los que a nuestro juicio acaban convirtiendo en realidad o ilusión la oferta educativa disponible.

### III.1. *Etapas o niveles educativos considerados básicos*

Las distintas etapas o niveles educativos tienen repercusiones diferentes, pero complementarias, en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano. En el capítulo 2 de este Informe se realiza un análisis de la situación de cada etapa en los países de América Latina, pero antes justificaremos el carácter «básico» de las enseñanzas de cada una de ellas con carácter general.

#### • *Educación Inicial*

Cuando tiene carácter educativo, y no meramente asistencial, supone una oportunidad muy importante para sentar las bases del desarrollo cognitivo y social posterior, prevenir el fracaso escolar, y compensar las desventajas que presentan los niños y niñas de entornos desfavorecidos. Es una etapa fundamental en un sistema educativo basado en el principio de equidad. Esta tesis, que conserva toda su fuerza en los países y contextos desarrollados, no puede sino enfatizarse en el caso de países en desarrollo.

#### • *Educación Primaria*

Es una etapa incuestionable por sus efectos sobre el desarrollo personal y social, pues en ella se concentran muchos aprendizajes instrumentales (lecto-escritura, cálculo y resolución de problemas) y actitudinales (valores, actitudes y normas) básicos. Quizá por ello, los avances más significativos de las políticas nacionales se han concentrado en esta etapa.

#### • *Educación Secundaria y formación profesional básica*

Proporcionan el capital educativo mínimo para tener buenas oportunidades de salir de la pobreza o para no ingresar en ella. Es en el 2º ciclo de secundaria en el que puede situarse una oferta de inicia-

ción profesional básica para acceder al empleo poco cualificado, mientras que la finalización de la etapa supone la posibilidad de acceder a la formación académica o a la capacitación profesional en los ciclos técnicos de la educación postsecundaria no universitaria, que son los que ofrecen oportunidades de acceso a un empleo cualificado, no sumergido y estable.

- *La educación básica de las personas adultas*

Es preciso entender la educación básica de adultos en un sentido amplio, como un proceso que va mucho más allá de la alfabetización (saber leer, escribir y calcular) para contemplar las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos con el fin de que puedan superar la exclusión. Aunque se han hecho esfuerzos considerables, la educación básica de adultos no ha sido una prioridad en las últimas reformas educativas de la región, más centrada en los niños y en el sistema educativo formal, pero aún subsisten altas tasas de analfabetismo. Esta posición ignora que la familia y la comunidad son entornos fundamentales de aprendizaje.

Hay que señalar que la Educación Superior no suele considerarse parte de la educación básica, ni está entre los Objetivos del Milenio, cuestionándose su inclusión entre las prioridades de la cooperación al desarrollo al no conside-

rarse una forma prioritaria de lucha contra la pobreza. Pero habiendo argumentos contundentes para ello, no podemos olvidar que como parte de un sistema global cumple unas funciones decisivas: entre otras, la formación inicial y permanente de futuros profesores y gestores escolares competentes, y la generación de conocimiento especializado y contextualizado en materia educativa a través de la investigación aplicada. Podría ser objeto de acciones complementarias de la cooperación, siempre que reforzaran el logro de la EPT.

### III.2. *Una prioridad: el eslabonamiento de las etapas del sistema educativo*

La interdependencia de las etapas y ciclos educativos recomienda un planteamiento sistémico de la política educativa de cada país y de la estrategia de la cooperación española. Si partimos del principio de que el desarrollo de los niños no es sólo una cuestión de maduración, sino que es promovido por la educación, el acceso a la primaria sin ninguna escolarización previa implica retraso en los aprendizajes posteriores. Asimismo, una educación primaria sin calidad, provoca absentismo, fracaso escolar y finalmente la exclusión del alumno de la educación formal. También impide el acceso a la Educación Secundaria, que como venimos afirmando es la etapa que permite salir del pelotón de la exclusión, de ese grupo del que el

sistema puede prescindir por no estar preparado para engancharse al sistema productivo.

A su vez, la ausencia de una oferta suficiente, obligatoria y gratuita de Educación Secundaria ejerce también un efecto disuasorio para la finalización de la primaria. Sobre todo si la Educación Primaria está devaluada socialmente por su falta de calidad. Aunque no disponemos de estudios que lo confirmen, parece lógico pensar que la mera disponibilidad de una oferta suficiente de Educación Secundaria en un país en desarrollo es por sí misma un factor que puede llevar a muchos niños y niñas —y a sus familias— a esforzarse, si les es posible, en completar la primaria. Es decir, que la existencia de una oferta de secundaria accesible permitiría crear expectativas individuales y sociales que funcionarían como incentivo estratégico adicional para completar la primaria (Vélaz de Medrano, 2005b).

En el sistema educativo, como en todo sistema, los elementos están interrelacionados y su función es acompañar el desarrollo y la inserción social de la persona en cada etapa de su vida.

También por ello, aún no siendo la Educación Superior un tramo de intervención prioritaria para conseguir los objetivos de la EPT, es importante mantener la cooperación en este ámbito con instrumentos distintos al alivio o la conversión de la deuda, aunque sin duda después de acometer profundos cambios de rumbo

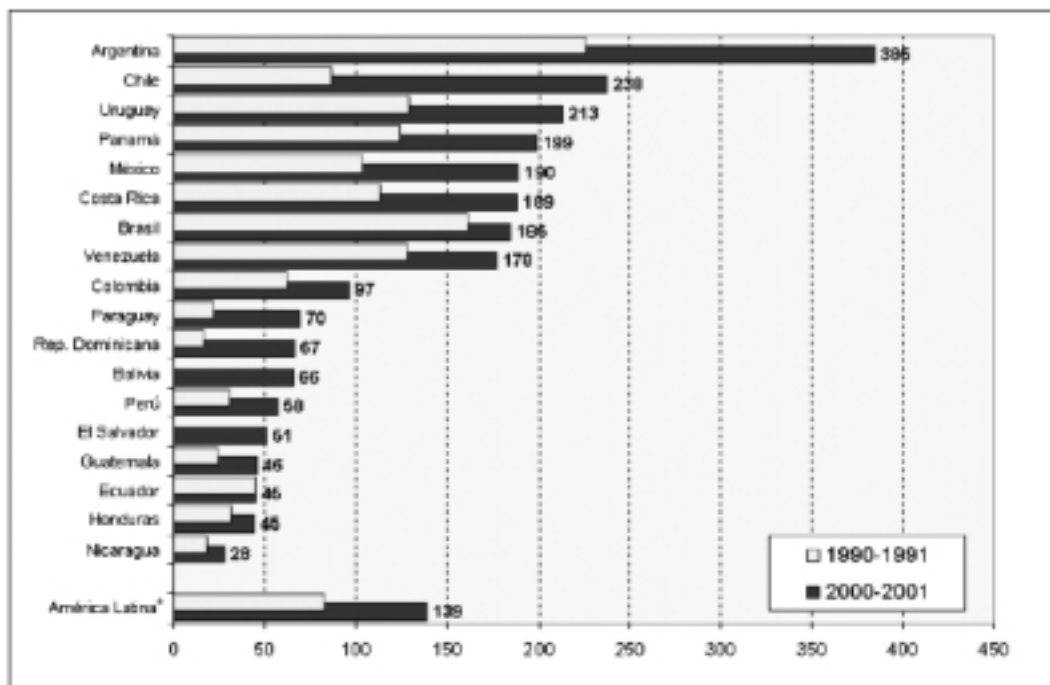
en las prácticas que ha venido teniendo la cooperación española en este tramo, demasiado centrada en la movilidad de estudiantes y profesores mediante becas. Reafirmándonos en la importancia de un sistema universitario equitativo y de calidad, es importante identificar las políticas educativas y las prácticas de cooperación de nuestras universidades que podrían redundar en el fortalecimiento de las universidades latinoamericanas y, por tanto, en el desarrollo de sus países. En el marco prioritario de la cooperación que nos ocupa (alcanzar la EPT en la región para el año 2015), podrían impulsarse medidas centradas en aquellas instituciones de Educación Superior públicas o sin ánimo de lucro, al cargo de la formación inicial y permanente de profesores y gestores escolares. A su vez, esto debería hacerse fortaleciendo a las universidades públicas latinoamericanas que ofrecen posibilidades de formación a las clases más desfavorecidas del país (por tanto no sería suficiente considerar su carácter público).

#### IV. UNA MIRADA A DOS INDICADORES CLÁSICOS: INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y ESPERANZA DE VIDA ESCOLAR

El progreso en educación implica jerarquizar los cambios educativos según su impacto en los aprendizajes de los alumnos (lo que permitirá reorientar la inversión en educación para optimizar recursos), es decir, conseguir efi-

GRÁFICO 1. América Latina (18 países): evolución del gasto público en educación por habitante

(En dólares de 1997)



<sup>a</sup> Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social (CEPAL/UNESCO, 2005).

cacia y eficiencia. Pero esto no es suficiente. Es necesario un compromiso de los gobiernos por elevar la inversión pública en educación básica, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, y mejorar y aumentar otras fuentes de recursos (privados o externos) (CEPAL/UNESCO, 2005).

Antes de pasar a un análisis en profundidad por etapas y modalidades educa-

tivas, presentaremos una perspectiva general, al menos en lo que respecta a indicadores más tradicionales.

La inversión pública en educación ha crecido en la región de manera ininterrumpida en las dos últimas décadas. Los países han hecho enormes esfuerzos para avanzar en logros educativos y mejorar la calidad del sistema (gráfico 1).

Los datos del Proyecto Regional de Indicadores Educativos revelaban en 2002 que al menos 15 países de la región invertían entre un 12 y un 22% del gasto público total en educación (UNESCO/OREALC, 2002b: 65). En el total regional, ese incremento relativo fue de alrededor del 1,1% del PIB en los años noventa (en promedio simple, del 3,0 en 1990 al 4,1 del PIB en 1999), habiendo países que aumentaron su inversión superando el promedio del 5,5% del PIB que invierten los países de la OCDE. En prácticamente ninguno de los países fue inferior al 5%, y once países invierten entre el 5 y más del 7% del PIB en este sector.

En conjunto, los países de América Latina y el Caribe destinan un promedio aproximado del 4% del PIB bruto a educación. Este incremento es alto si se compara con la inversión en salud, pero es claramente insuficiente si se compara con lo requerido para alcanzar los logros y niveles educativos suficientes para incidir enérgicamente sobre la equidad en el acceso y en los saltos en competitividad por disponer de recursos humanos más capacitados (CEPAL/UNESCO, 2005: 18).

Según cifras del Banco Mundial (tabla 1), en 2002-2003 el porcentaje de inversión pública en educación sobre el total del gasto público presenta unas diferencias entre países del 7,7 al 24,3%, siendo más alto en México, Perú, El Salvador, Costa Rica (superior al 20%), y menor en Ecuador, Panamá o Paraguay (inferior al 10%).

Cuando están disponibles, señalamos entre paréntesis las tasas del porcentaje de inversión pública en educación sobre el total en el año 1999 (UNESCO, 2003) para disponer de una estimación de los movimientos del gasto en tres años. En casi todos los países ha aumentado considerablemente, con excepción de Argentina, Colombia, Ecuador y, muy especialmente ha decrecido en Bolivia (con una variación de 4,7).

Observamos cómo en casi todos los países (tabla 1) la mayor inversión pública por alumno se realiza en el *nivel terciario* (especialmente en Brasil, Costa Rica y Nicaragua, superior al 50%). Esta información es relevante, si se considera que la inversión en educación resulta ser una variable significativa (al 95%) para explicar las tasas de asistencia a la primaria y la secundaria, pero no al nivel superior (CEPAL/UNESCO, 2005).

En *Educación Primaria*, los países con menor inversión por alumno (por debajo del 10% del total), son R. Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú, y en *Secundaria*; R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Dado que en estos países —exceptuando Ecuador— el porcentaje de la inversión pública en educación sobre el total del gasto público es superior al 20%, parece que es efectivamente en la Educación Terciaria donde se concentra mayor proporción de la inversión. Pese al mayor coste por alumno de la Educación Terciaria, esta situación expresa la inequidad que persiste en la distribu-



TABLA 1. *Inversión pública en educación en América Latina (2002-2003) \**

	INVERSIÓN PÚBLICA POR ALUMNO			INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN (sobre el total del gasto público)
	Primaria	Secundaria	Terciaria	
Argentina	12,4	15,8	17,8	13,7 (13,3)
Bolivia	15,5	12,8	44	19,7 (24,4)
Brasil	11,3	10,9	58,6	12 (12,3)
Chile	15,8	15,6	17,7	18,7 (17)
Colombia	15,9	17,9	30,4	15,6 (16,9)
Costa Rica	16,2	22,9	50,6	22,4
Cuba	32,3	40,9	90	18,7 (13,7)
R. Dominicana	8,9	3,5	—	12,4
Ecuador	3	6,3	—	8 (9,7)
El Salvador	10	9,4	10,7	20 (13,4)
Guatemala	6,7	3,6	—	— (17,2)
Honduras	—	—	—	—
México	13,8	18,4	35	24,3 (22,6)
Nicaragua	8,9	5,2	62,4	15
Panamá	10,4	15,9	32,7	7,7
Paraguay	13	15,4	47,1	9,7 (8,8)
Perú	7	9,2	21,3	23,5 (21,1)
Uruguay	11	10,9	22,5	12,8
Venezuela	—	—	—	—
Mundial	14,4	18,4	36,4	—

\* *Inversión pública por alumno*: gasto público en educación dividido por el número de alumnos del nivel correspondiente, como porcentaje del PIB per cápita.

*Inversión pública en educación*: porcentaje del total del gasto público.

Fuentes: Tasas 2002-2003: Banco Mundial. *World Development Indicators 2005*.

Tasas de inversión pública en educación correspondientes al año 1999: UNESCO, 2003.

ción del gasto, habida cuenta de que a este tercer nivel asiste en mayor medida la población con más recursos.

El problema de los recursos disponibles es que aquellos países que deben avanzar más rápido en equidad y calidad educativa tienen peores situaciones de

partida, dado que en términos absolutos invierten menos porque sus PIB son más bajos y no pueden disponer recursos adicionales. Por otra parte, en casi todos los países de la región el gasto en personal representa entre el 70 y el 90% de la inversión pública en educación, y entre un 90 y un 95% del total de gasto

público en educación se destina a gastos corrientes. El remanente lo consumen prácticamente los gastos de infraestructura y equipamiento básico, por lo que se necesita financiación adicional para acometer las medidas para la mejora de la calidad de la educación básica (ob. cit., 2005: 20).

Sin duda el mayor o menor crecimiento demográfico es un factor a considerar con relación a la inversión. Según CEPAL/UNESCO (2005: 21 y 22), la mayor parte de los países de la región está viviendo su segunda transición demográfica, lo que implica una disminución del peso relativo de niños y jóvenes en la población total, dando lugar al llamado «bono demográfico para la educación». Esto supondría una situación favorable en la pirámide de edades para aumentar la inversión social en la educación. Esta situación debe aprovecharse, aunque sería necesario destinar más recursos a la educación de adultos. Según este mismo organismo, basándose en estimaciones de CELADE, los países con un bono demográfico más extenso en el tiempo (Paraguay, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Argentina, Perú y Ecuador, en los que el bono llegaría al menos hasta el año 2030) son también los que tienen más rezagos educativos y más deben avanzar en las metas de la EPT con calidad (el bono de Costa Rica, Chile y Cuba llega justo hasta el año 2015, año de cumplimiento de los objetivos del milenio). En consecuencia, capitalizar este bono demográfico para beneficio de mayores

esfuerzos en educación requiere intervenir a tiempo.

La inversión privada en educación varía mucho entre países de la región. En el año 2000, mientras que en Chile alcanza el 3,3, en Uruguay sólo representaba el 0,1 y en México el 0,2. Así, mientras que el promedio regional (incluyendo el Caribe) de la inversión pública en educación como porcentaje del PIB, se ubica ligeramente por debajo de los países de la OCDE, la inversión privada supera en muchos países al de la mayoría de la OCDE. Dado que el aporte de las familias (en libros, transporte, uniforme, pago de matrículas e incluso, en el medio escolar, recursos para construcción de escuelas, almuerzos escolares, etc.), constituye la mayor parte del gasto privado en educación, es preciso considerar su impacto en términos de inequidad en el acceso y permanencia en el sistema para los más pobres (CEPAL/UNESCO, 2005: 51).

Por su parte, la *esperanza de vida escolar* es un indicador, tanto del capital educativo que recibirá un niño/a a lo largo de su vida, como del nivel de desarrollo global de un sistema educativo. Hay al menos dos maneras de calcularlo:

- Estimando el número de años que estará en el sistema educativo un niño/a en edad de entrar a la educación obligatoria, incluyendo los años de repetición y la Educación Terciaria. Teniendo en cuenta que no es lo mismo el número de grados cursados que el número de años que se ha permanecido

TABLA 2. Años de escolaridad obligatoria y nivel de cumplimiento

País	Escolaridad obligatoria	Población de 15 a 24 años	
		6 o más años de escolaridad (%)	10 o más años de escolaridad (%)
Argentina	10	97	54
Uruguay	10	97	47
Venezuela	10	89	40
R. Dominicana	10	72	32
Colombia	9	75	41
Costa Rica	9	87	32
México	9	92	31
El Salvador	9	68	30
Chile	8	96	61
Bolivia	8	75	43
Paraguay	8	82	31
Brasil	8	59	21
Panamá	6	93	46
Nicaragua	6	83	31
Honduras	6	69	16

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO/OREALC (2002b): *Informe regional: Panorama Educativo de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE)*.

escolarizado, la comparabilidad entre países y a lo largo del tiempo se ve afectada por las diferencias en la extensión de la educación obligatoria, del curso escolar, así como por los cambios en las políticas sobre promoción automática o repetición de cada país (así lo ha señalado recientemente el Banco Mundial, 2005a).

- También puede calcularse analizando el número de años de escolaridad que ha disfrutado la población joven (de 14 a 24 años de edad). Estas son las tasas que manejaremos en el informe, por considerarlas una mayor aproximación a la situación real (tabla 2).

En el caso de la esperanza de vida escolar, las estadísticas pueden adolecer sin duda de limitaciones o sesgos comunes a otros indicadores, como especificaremos más adelante, y desde luego varían en función de la edad de comienzo de la escolarización obligatoria, que no es igual en todos los países (a los 3-4 años en Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, y a los 5 en Argentina, Colombia, R. Dominicana y Venezuela).

La tabla 2 muestra la brecha del sistema tanto en Primaria (cobertura alta pero no total en general, con altos índices de abandono, especialmente en Brasil, El

Salvador, Honduras y República Dominicana), como en Secundaria, donde el problema ya no es sólo de permanencia sino la falta de acceso de amplias capas de la población. Aunque Argentina, Uruguay, R. Dominicana y Venezuela exigen cursar diez años de estudios, sólo Argentina y Uruguay han logrado que cerca de la mitad de su población joven alcance esta exigencia. Ninguno de los países que exige diez años de escolaridad como mínimo ha logrado universalizar esos años de escolaridad. En otros países latinoamericanos la obligatoriedad oscila entre 8 y 9 años de estudios, pero tampoco su cumplimiento es una realidad. Panamá, Nicaragua y Honduras ni siquiera han logrado establecer la Secundaria como etapa obligatoria.

Las deficiencias educativas provocan que alrededor de 41 millones de latinoamericanos con más de 15 años sean analfabetos —cerca de un 13% de la población— con gran heterogeneidad entre países, zonas y grupos de ingresos. En términos de acceso educativo, y en el marco de los pronunciamientos de la UNESCO, no debemos excluir tampoco

a la población con más de 15 años de edad que son analfabetos funcionales y que tanto en términos de desarrollo de competencias básicas, como de fomento de la ciudadanía constituyen un desafío para las propuestas educativas.

La CEPAL señaló hace ya casi una década que se requieren entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza o de no caer en ella por acceder al subempleo o al empleo mal remunerado, y parece que América Latina va logrando muy despacio estas metas. En este indicador de inclusión queda mucho por hacer (recordemos que el promedio histórico de escolarización de los adultos de la región es de 8 años). Este mismo organismo recuerda que el adulto latinoamericano medio ubicado entre el 10% más rico, cuenta con 7 años más de educación que un adulto situado entre el 30% más pobre (CEPAL/UNESCO, 2005), lo que además repercute con mucha fuerza en la equidad de la generación siguiente por la influencia del nivel educativo de los padres en la escolaridad de los hijos.

## 2. ACCESO UNIVERSAL Y EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN BÁSICA

A pesar de que las dos últimas décadas —especialmente la década de los noventa— haya sido en casi todos los países de la región un período de estagnación económica, los sistemas educativos han crecido de forma significativa. Sin embargo, aunque la posibilidad de escolarizarse y la participación real definen el porcentaje de la población con acceso a los aprendizajes básicos, estos indicadores no garantizan que los alumnos están aprendiendo ni que se mantengan en el sistema educativo. Tasas altas de escolarización pueden ir acompañadas de bajos niveles de finalización de los grados como hemos observado. De hecho, las tasas de repetición y abandono han empeorado entre los sectores menos favorecidos, lo que es un signo de la continuidad o tal vez de la agudización de las dinámicas de inequidad entre los grupos sociales de Latinoamérica, siendo la región con tasas de inequidad más altas del mundo (CEPAL/UNESCO, 2005).

Los datos sobre escolarización que manejaremos (tabla 1) han sido proporcionados a la UNESCO por la Administración educativa de los países, y los hemos recogido del *World Development Indicators 2005* (Banco Mundial, 2005a). Este tipo de tasas son útiles para valorar la cobertura del sistema, pero como reconoce el propio Banco Mundial tienen limitaciones, que comparten también otros indicadores cuantitativos manejados en este informe. Se basan en datos recogidos generalmente a principio del curso escolar mediante en-

cuestas, por lo que no reflejan las tasas de asistencia y abandono durante el curso. Por otra parte, la dirección de las escuelas puede abultar las cifras, ya que generalmente el número de profesores asignados y retribuidos por el Estado depende del número de alumnos matriculados. Hay una debilidad adicional, generada por la variación entre países de la duración de la Primaria. A menor duración las tasas de matrícula aumentan y viceversa (en parte por el abandono), lo que repercute en el promedio mundial. Al observar los datos sobre escolarización también es importante considerar las tasas de repetición —muy altas en algunos países— lo que aumenta las tasas de matrícula.

La *tasa bruta* de escolarización indica la capacidad de cada nivel del sistema educativo, pero una vez más, altas tasas no indican necesariamente un sistema educativo con éxito. Por su parte, las *tasas netas* permiten saber más ajustadamente la cobertura del sistema y su eficiencia interna, ya que no contabilizan al alumnado que no están en el nivel de acuerdo a la edad oficial para estarlo. Pero ello no resuelve completamente el posible sesgo, ya que hay niños que no repiten, sino que entran temprana o tardíamente en un curso (matrículas vivas). La diferencia entre la tasa bruta y neta muestra la incidencia de la escolarización por debajo y por encima de la edad oficial. Es importante notar que ninguna de las dos tasas (bruta y neta) captan completamente el grado de equidad en el acceso. Por ejemplo, es posible que las áreas ru-

TABLA 1. *Tasas de escolarización básica en América Latina (2002-2003) por países \**

	TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN			TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN (% de niños escolarizados a la edad oficial, con respecto al número de niños de esa edad en la población)		
	Preprimaria	Primaria	Secundaria	Preprimaria	Primaria	Secundaria
Argentina	61 (60)	120 (120)	100 (97)	60 (57)	94 (100)	81 (79)
Bolivia	47 (46)	115 (116)	86 (80)	36 (34)	95 (97)	71 (68)
Brasil	67 (63)	148 (155)	108 (108)	52 (46)	97 (97)	72 (71)
Chile	49 (77)	100 (103)	89 (85)	33 (40)	86 (89)	79 (75)
Colombia	37 (37)	110 (112)	71 (70)	33 (32)	87 (89)	54 (57)
Costa Rica	115 (87)	108 (101)	56 (60)	67 (56)	90 (61)	50 (49)
Cuba	115 (109)	98 (102)	93 (85)	99 (93)	93 (97)	86 (82)
R. Dominicana	34 (38)	124 (124)	59 (59)	32 (33)	92 (93)	36 (40)
Ecuador	74 (69)	117 (115)	59 (57)	60 (54)	100 (99)	50 (48)
El Salvador	49 (44)	113 (109)	59 (—)	41 (—)	90 (—)	49 (—)
Guatemala	27 (51)	106 (102)	43 (37)	41 (33)	87 (84)	30 (26)
Honduras	21 (21)	106 (106)	— (—)	— (—)	87 (88)	— (—)
México	76 (77)	110 (113)	76 (75)	67 (69)	99 (99)	60 (60)
Nicaragua	28 (27)	108 (104)	61 (54)	26 (26)	85 (81)	39 (36)
Panamá	56 (47)	112 (112)	71 (69)	49 (38)	100 (100)	63 (62)
Paraguay	30 (—)	112 (113)	64 (60)	27 (60)	92 (92)	50 (47)
Perú	60 (64)	120 (127)	89 (86)	58 (59)	100 (100)	69 (65)
Uruguay	63 (63)	108 (109)	101 (98)	45 (43)	90 (90)	72 (70)
Venezuela	53 (48)	104 (102)	70 (59)	46 (44)	91 (88)	59 (50)
Mundo	36	103	71	—	87	—
Latinoamérica y Caribe	61	123	87	—	95	64
Renta baja (mundial)	21	94	46	—	77	—
Renta media (mundial)	40	112	74	—	93	—
Renta media y baja (mundial)	31	103	63	—	86	—

\* *Preprimaria*: etapa inicial de la educación formal, anterior a la Primaria.

*Tasa bruta de escolarización*: es la proporción de escolarización total con respecto a la edad, para la población del grupo de edad que oficialmente se corresponde con un nivel educativo determinado.

*Tasa neta*: es el porcentaje de niños/as de la edad escolar oficial (definida en cada país) matriculados en la escuela, con respecto a la población de la edad escolar correspondiente basada en el ISCED97.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de UNESCO Institute for Statistics (en Banco Mundial, *World Development Indicators 2005*). «Tasa neta Preprimaria» en UNESCO *Global Education Digest (2005)*. Tasas entre paréntesis: *Compendio Mundial de la Educación*. UNESCO (2003).

rales todavía no tengan buen acceso a la educación, aunque la tasa nacional de matrícula se sitúe por encima de 100 (UNESCO, 2003). Asimismo, observaremos tasas brutas por encima del 100% (tabla 3), que pueden indicar que hay niños fuera de los rangos de edad oficial matriculados en esos niveles escolares.

En el Compendio Mundial de la Educación, el Instituto de Estadística de la UNESCO (2003) ofrece unas tasas netas (muchas de ellas estimadas) que muestran algunas diferencias con las de UNESCO/Banco Mundial (2005), que proceden de datos proporcionados por los países. Hemos incorporado dichas tasas entre paréntesis y corresponden al periodo 2000/2001 (tabla 1).

Debemos hacer notar las diferencias observadas en las tasas netas de escolarización en el periodo 2000-2003, que pueden deberse tanto a los cambios educativos o poblacionales ocurridos en el periodo en los países, como a las fuentes manejadas (nacionales o estimaciones de la UNESCO).

En las páginas siguientes analizaremos la situación de cada etapa educativa con respecto a estos y otros indicadores, por países y en conjunto.

## I. EDUCACIÓN INICIAL

Además de ser un derecho incuestionable, la educación de la primera infancia

tiene efectos muy significativos en el desarrollo de las capacidades generales de los niños/as, y, por ello, en el éxito de los aprendizajes en las etapas posteriores del sistema educativo. Si entendemos la equidad en sus tres dimensiones —acceso, permanencia y logros educativos— la educación temprana de la infancia no sólo constituye un derecho sino una oportunidad. Esto es especialmente cierto en situaciones de pobreza y desventaja sociocultural críticas, donde los niños más pequeños tienen en general menos oportunidades para adquirir en su entorno familiar el desarrollo cognitivo y la socialización primaria necesarios, que si no se estimulan en la escuela inicial con una educación de calidad les colocan en desventaja en los aprendizajes posteriores.

La Educación Inicial es una etapa educativa con perfiles muy variados entre países, por lo que en general no existen indicadores y datos fiables y homogéneos, más allá de las tasas de asistencia al primer nivel de la etapa incluido en el sistema educativo formal.

### 1.1. Ordenación de la etapa

La Educación Inicial no fue regulada en la mayoría de los países de la región hasta la segunda mitad del siglo xx, y hasta la década de los noventa no se planteó en algunos países (Argentina, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, El Salvador, Panamá y Venezuela) la obligatoriedad del ciclo superior de esta

TABLA 2. Ordenación de la educación inicial en América Latina

	Normativa vigente (fecha)	Obligatoriedad	Dependencia administrativa
Argentina	1993	Último año (5 años)	Provincial, municipal (algunas privadas)
Bolivia	1994	No, aunque se prevé la obligatoriedad del 2º ciclo (5 y 6 años)	Currículo y gestión 2º ciclo (MECD). Gestión 1º ciclo Ministerio de Presidencia.
Brasil	1996	No obligatoria	Estados y municipios.
Chile	1971 y 1990	No obligatoria	Municipios, con subvenciones del Estado.
Colombia	1994	Último año (5 años)	Diversas: MEC, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o Departamento de Bienestar Social de cada distrito.
Costa Rica	1975 y 1997	Obligatoria de 0 a 6 años	Ministerio de Educación Pública.
Cuba	1980, 1981 y 1984	No obligatoria	Ministerio de Educación.
R. Dominicana	1997	Último año (5 años)	Diversas: sector público, privado o semiprivado.
Ecuador	1983 y 2001	No obligatoria (el nuevo Proyecto de Ley contempla la obligatoriedad del último año)	MECD. Actualmente en proceso de descentralización a los municipios.
El Salvador	1996	Obligatoria de 4 a 6 años	Ministerio de Educación, con gerencias zonales (oriental, occidental y central).
Guatemala	1991 y 2000	No obligatoria	Ministerio de Educación.
Honduras	1966, 1994 y 2000	No obligatoria	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o Junta de Bienestar Social.
México	1993 y 2002	Obligatoria de 3 a 5 años	Estados y sector privado con autorización.
Nicaragua	1993	No obligatoria	Ministerio de Educación.
Panamá	1995	Obligatoria de 4 y 5 años	—
Paraguay	1990 y 1998	No obligatoria	Acción conjunta Ministerios de Educación y Culto, Salud Pública y Bienestar Social.
Perú	1982 y 1983	No obligatoria. En consulta obligatoria de 3 a 6 años.	—
Uruguay	1986 y 1997	No obligatoria (obligatoriedad en 4 y 5 años en proceso experimental y de aprobación).	—
Venezuela	1986, 1989 y 2000	Último año (5 años). Se prevé la obligatoriedad de toda la etapa.	Descentralizada. Estado (currículo) y gestión nacional, estatal, municipal, autónoma o privada.

Fuente: Elaboración propia a partir de OEI (2000): *Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica. X Conferencia Iberoamericana de Educación. Panamá, 2000.* [www.oei.org/observatorio](http://www.oei.org/observatorio).



etapa (3/4-6 años) o del último curso (5 años). También durante esta década las tasas del nivel inicial y la educación universitaria fueron las que más crecieron en casi todos los sistemas educativos, especialmente en los países que partían de condiciones menos favorables. El caso más destacable es Honduras, que pasó de una tasa de asistencia a los 5 años del 18% en 1990, al 49% en 2001. Sin embargo, aunque ha crecido la escolarización en la Educación Inicial, también ha crecido mucho la población, por lo que el aumento de las tasas en algunos países no ha sido tan significativo como era de esperar.

El problema es que en general la tasa de cobertura pública es muy baja, se concentra en el ciclo 4-6 años o en el último año (5 años) y en las zonas urbanas y estratos socioeconómicos medios y altos. Por otra parte, comparte con la Primaria la escasez de docentes preparados, infraestructuras, recursos e indicadores de calidad evaluables.

En la mayoría de los países, la Educación Inicial ha pasado en las dos últimas décadas de un modelo meramente asistencial, a otro de carácter educativo con sentido en sí mismo y centrado en el desarrollo de las capacidades generales de los niños y niñas, pero en algunos se mantiene aún el carácter asistencial y propedéutico con respecto a Primaria.

Especialmente en los primeros niveles o ciclos de la etapa (0-4 años), predomina la financiación y gestión privadas, y las

disparidades entre la oferta en zonas rurales y urbanas. Gran parte de la oferta se realiza en el marco del sistema no formal. Tan sólo en 8 países: Argentina, Colombia, Costa Rica, México, R. Dominicana, Panamá y Venezuela es obligatorio algún nivel o ciclo de la etapa, estando en periodo de aprobación en Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay o extensión, Venezuela, de la obligatoriedad (tabla 2). Incluso los países en los que es obligatorio algún nivel o ciclo de la etapa presentan grandes diferencias entre sí en cuanto a equidad en el acceso.

En la actualidad existe una oferta muy variada —tanto formal como no formal— diseñada, ofertada, gestionada y financiada por múltiples administraciones y agentes educativos públicos y privados (tabla 2). Sobre este nivel del sistema educativo convergen múltiples miradas y demandas, existe escaso desarrollo de políticas intersectoriales y se aprecian problemas de articulación y concertación de acciones. Hay que optimizar esfuerzos, dar coherencia y coordinación a las acciones y comprometer a la sociedad (OEI, 2000).

## 1.2. Cobertura

En *Educación Inicial* las diferencias entre países de la región son el rasgo más destacado (tabla 1), con un rango de variación en las tasas netas del 26 al 100%. De los 19 países, 11 presentan tasas inferiores al 50% de la escolarización y 6 inferiores al 40%.

Sólo 7 países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México y Perú) tienen tasas de participación superiores al 50% (y de ellos sólo en Argentina y Costa Rica venía siendo obligatorio algún nivel desde los años noventa). Destacan las bajas tasas de participación (iguales o inferiores al 36%) en Nicaragua (26%), Paraguay (27%), R. Dominicana (32%), Colombia (33%), Bolivia (36%) y Chile. Tomando en cuenta además otros indicadores sociales manejados por la OEI (2004), en el año 2000 los países con mayor brecha social o inequidad en el acceso a esta etapa eran, por este orden, Guatemala, Bolivia y Honduras. Según la misma fuente, en el resto de los países—con excepción de Uruguay, Paraguay, Perú y, muy especialmente Cuba y Costa Rica— la inequidad en el acceso a esta etapa es muy alta, siendo del doble o más la probabilidad de que niños/as de familias con capital social y cultural bajo no asistieran al nivel inicial.

En el medio rural la inequidad en el acceso es aún muy alta en todos los países. La brecha geográfica es especialmente acusada, por este orden, en Chile (las tasas netas en el medio rural son de un 31% menos), El Salvador (un 26,9% menos), Guatemala (un 23,9%), Brasil (un 21,8%), Nicaragua (un 21,5%), Bolivia (un 20,2%) y Perú (un 14,9%) (IPE-UNESCO/OEI, 2001).

Con todo, los sistemas educativos latinoamericanos han venido realizando esfuerzos considerables en la oferta de Educación Inicial, especialmente en el

ciclo superior. Pero pese a los avances producidos, queda mucho por hacer para ampliar la cobertura con plena calidad y equidad. Es cada vez más apremiante extender una oferta de calidad en esta etapa a todos los niños y niñas, incentivando y apoyando especialmente a las familias más desaventajadas para que puedan y sepan escolarizar a sus hijos e hijas.

### 1.3. *Desafíos de la Educación Inicial en América Latina*

La situación general de la etapa en la región muestra bajas tasas de cobertura, un alto grado de inequidad en el acceso, y una gran disparidad entre países en la obligatoriedad, la gestión y la función—educativa o asistencial— de esta etapa.

Cualquier política social que pretenda conseguir y consolidar la equidad y la cohesión social, ha de apostar por la universalización de la Educación Inicial, al menos de los 3 a los 6 años. Esto no es sólo un derecho de todos los niños, sino una garantía de la igualdad de oportunidades para aprender en las etapas posteriores del sistema. Los niños y niñas de familias latinoamericanas con recursos pueden acceder a la oferta privada en mayor medida (aunque eso no garantiza necesariamente la calidad), siendo los niños de sectores pobres, de áreas rurales y de cultura indígena los que no tienen garantizado ese derecho, con lo que la brecha socioeducativa se amplía en muchos países de la región.

El riesgo de exclusión social de estas poblaciones sin duda comienza en esta etapa. Por consiguiente, el apoyo a la financiación de una Educación Inicial formal, pública y gratuita de calidad en el segundo ciclo de la Educación Inicial (3, 4 y 5 años) en aquellos sitios donde esté garantizada su sostenibilidad, debería ser una prioridad de la cooperación española. El alivio y/o la conversión de la deuda externa encontraría en ello una de las estrategias más eficaces para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano, pues la deuda social con la educación de la primera infancia es todavía muy grande en Latinoamérica.

Los acuerdos asumidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Conferencia de Jomtien (EPT, 1990), el Foro de Dakar (2000) y en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia dan evidencia de la importancia de esta etapa. Desde la perspectiva regional, en la IX Conferencia Iberoamericana de Educación, los ministros declararon su intención de «*reforzar la Educación Inicial para favorecer el mejor desempeño de los niños en grados posteriores y como factor de compensación de desigualdades*». En la X Cumbre celebrada en Panamá (2000)<sup>1</sup> los gobiernos se comprometieron a «*realizar esfuerzos para que, a más tardar en el año 2015, todos los*

*niños y niñas de Iberoamérica tengan acceso a una Educación Inicial temprana, y a la Educación Primaria gratuita y obligatoria, sustentada en los principios de no discriminación, equidad, pertinencia, calidad y eficacia*». Estas declaraciones y compromisos han sido ratificados y reforzados en cumbres posteriores.

En la mayoría de los países de la región, las políticas de extensión y mejora de la Educación Inicial incorporan los elementos siguientes (OEI, 2002):

- Ampliación de la cobertura, no sólo horizontal sino vertical; consolidación de la universalización en 4 y 5 años; instalación de la obligatoriedad en el corto plazo.
- Renovación curricular (centrada en el desarrollo integral del niño, incorporando a la familia, la comunidad y los rasgos del contexto sociocultural).
- Análisis y revisión de la formación docente de grado, desde una perspectiva institucional y curricular. Renovación de los modelos y estrategias formativas de los docentes, mediante el acercamiento a la práctica.
- Creación de programas de capacitación y actualización docente para el personal sin formación profesional a cargo de niños.

<sup>1</sup> Hay que destacar el informe de *Evaluación de la situación actual de la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*, encomendado en la Cumbre de Panamá a la CEPAL y a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), que realizaron con la participación de UNICEF, OEI, Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP), Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Fortalecimiento de las estrategias de trabajo con las familias y la comunidad.
- Avances en la definición de políticas y acciones en torno a la educación indígena.
- Búsqueda de dispositivos que garanticen las articulaciones intersectoriales en la atención integral a la primera infancia (comités, consejos u otros).
- Generación de sistemas fiables de información.
- Avance en la elaboración de criterios e indicadores de calidad (cuantitativos y cualitativos) de la etapa, que den cuenta de su verdadero sentido y funciones.

En la idea de apoyar los esfuerzos de los países, y respondiendo al mandato de la Cumbre de Panamá, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) ha realizado un «*Plan de cooperación para el fortalecimiento y la expansión de la Educación Inicial en Iberoamérica*», que fue presentado en las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación (Valencia, 2001 y México, 2002). Este Plan de cooperación se estructura en torno a seis líneas de acción, que serán de utilidad para orientar la estrategia y los instrumentos de la cooperación española con respecto a esta etapa en la región:

1. Formación de la conciencia social en torno a las necesidades de la infancia y a la importancia de la Educación Inicial.
2. Optimización de esfuerzos, coordinación de las acciones.
3. Fortalecimiento técnico institucional de las unidades de gestión de las áreas de Educación Inicial o Infantil de los ministerios, para la ampliación y el apoyo de la cobertura (disponer de información fiable, definición de prioridades, estudios de factibilidad económica y política; estudios de impacto; reasignación de recursos de manera que se recojan los progresos parciales y se cumplan las metas).
4. Apoyo y fortalecimiento pedagógico a los procesos de transformación del subsistema de Educación Inicial (reconocimiento e intercambio de prácticas escolares innovadoras, inclusivas y eficientes).
5. Fortalecimiento de las ofertas de atención integral a niños/as menores de 6 años en contextos multiculturales y plurilingüísticos. Refuerzo de la educación intercultural (currículo, materiales y formación docente).
6. Apoyo a la mejora de la calidad de la oferta educativa en Educación Inicial (atención y refuerzo a todas las dimensiones e indicadores de calidad contrastados sobre Educación Inicial).

A partir de las conclusiones derivadas de las estadísticas en esta etapa, y de estudios específicos como el de la OEI, será posible concretar estrategias de cooperación para reforzar las metas regionales y nacionales en Educación Inicial.

## II. EDUCACIÓN PRIMARIA

Se trata de la etapa en la que se produce el aprendizaje de las técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura y cálculo), que no sólo suponen el nivel básico de alfabetización, sino las herramientas de acceso al resto de los aprendizajes. Asimismo, se consolida la socialización primaria y se adquieren saberes, valores y actitudes fundamentales.

### II.1. Cobertura escolar

Ateniéndonos a los datos más recientes —*World Development Indicators 2005*— en *Educación Primaria* los países con cobertura inferior al 90% (tasas netas) son Nicaragua, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y los más próximos a la cobertura total, Ecuador, Perú, Panamá, México, Brasil, Bolivia, Argentina y Cuba (tabla 1).

En el periodo 2000-2003 se observa un cierto descenso en las tasas netas de escolarización de Argentina, Chile, Colombia y Cuba, así como un aumento significativo de las tasas en el resto de los países. En esta misma línea puede llamar la atención que países con niveles relativos de desarrollo inferiores y sistemas educativos con menos recursos presenten tasas iguales o más altas de escolarización en esta etapa que otros con niveles superiores. Aparte de otros factores, en esto puede estar influyendo la edad a la que son escolarizados los ni-

ños en esta etapa (pudiendo haber niños matriculados por encima de la edad teórica oficial de escolarización).

En general, los avances en la región han sido notables. Según el Banco Mundial (EdStats), la participación ha pasado de un promedio del 89% en 1990 al 94% en 2001, lo cual indica que se está cerca de la universalización aunque persisten grandes diferencias entre países. Destaca especialmente el caso de la República Dominicana, donde se ha incrementado en un 50% la escolarización en Primaria en el periodo 1990-2002, caso en el que sólo están otros 10 países del mundo (UNSD, 2004).

En el contexto de cada país se observan diferencias entre las tasas netas de acceso en los contextos rural y urbano, entre los que la brecha sigue siendo muy grande, pero no apreciable en las tasas globales del país aunque la escolarización sea del 100% (CEPAL/UNESCO, 2005). Así, según datos del IYPE-UNESCO, en el año 2001 la inequidad en el acceso a esta etapa en el medio rural destaca, por este orden, El Salvador (un 10,5% menos de matrícula que en el medio urbano), Guatemala (un 8,5% menos), Nicaragua (un 7,5%) y Paraguay (un 7%). Estando en situación deficitaria, la cobertura de la Primaria en el medio rural es comparativamente más alta que la de Inicial y Secundaria.

Esta información es completada por CEPAL/UNESCO (2005). Analizando las tasas brutas de escolarización de los ni-

ños de 6 a 12 años por género, condición de pobreza y zona geográfica se aprecian con claridad dos situaciones en la región:

- En un mismo hábitat (rural o urbano) las brechas entre pobres y no pobres son las que marcan las diferencias más significativas en las tasas. La inequidad de origen económico es especialmente relevante, destacando en el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras.
- La brecha de género no marca diferencias muy significativas, a excepción de Brasil, Guatemala y Nicaragua.

Ciertamente, la brecha de género en general es más leve, habiéndose conseguido niveles bastante adecuados de equidad en el conjunto de la región (UNESCO, 2003; CEPAL/UNESCO, 2005). Son sobre todo las condiciones de pobreza en algunos países las que rebajan las tasas de escolarización en Primaria en un promedio de más del 20%.

## II.2. *Eficiencia externa e interna de los sistemas educativos en Primaria*

Complementando la información proporcionada por las tasas brutas y netas de escolarización, analizaremos el progreso en la *eficiencia del sistema para retener a los niños y niñas en la escuela*, lo que se calcula generalmente utilizando dos tipos de indicadores: el grado de

supervivencia en el 5º grado de Primaria, y la tasa de finalización de la etapa calculada a través de la tasa bruta de acceso al último curso (tabla 3).

A juicio del Banco Mundial (2005), ambos indicadores (eficiencia en la retención de los alumnos en Primaria y culminación de la etapa) estiman el éxito de un sistema educativo para ofrecer educación a todos los alumnos, mantener el flujo de un grado a otro superior y, por último, alcanzar un determinado nivel educativo. Por ello se emplean como indicadores de la evolución de los compromisos sobre la EPT.

La *tasa bruta de escolarización en 1º grado* indica el nivel general de acceso a Primaria, o también la capacidad del sistema educativo para proporcionar ese acceso. Una tasa baja refleja que muchos niños/as no ingresan en Primaria aunque haya una oferta suficiente de puestos escolares, siendo una etapa obligatoria en todos los países. Dado que este indicador incluye a todos los niños y niñas independientemente de su edad, las tasas superan a veces el 100%. Una vez escolarizados, los estudiantes no progresan por muchas razones, baja calidad de la educación, desmotivación, costes directos o indirectos de la escuela, etc. Asimismo, en grados superiores el progreso de los alumnos se puede dificultar por la disponibilidad de profesores, aulas y materiales.

La *proporción de la cohorte que alcanza el 5º grado* es en realidad una tasa de

TABLA 3. *Eficiencia de la educación y culminación de la Primaria por países \**

	TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN (2002-2003)		PROPORCIÓN DE LA COHORTE QUE ALCANZA EL 5º GRADO (2001-2002)			TASA DE FINALIZACIÓN DE LA PRIMARIA (2003-2004)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	112	112	91	91	95	103	101	105
Bolivia	121	121	83	85	84	101	103	99
Brasil	130	119	—	—	—	112	112	111
Chile	94	93	100	100	100	104	105	103
Colombia	132	126	67	66	73	88	86	90
Costa Rica	105	105	90	90	93	94	94	95
Cuba	93	92	97	98	98	94	95	94
R. Dominicana	146	135	—	65	74	93	90	97
Ecuador	138	137	73	74	75	100	99	100
El Salvador	137	132	—	67	71	89	88	89
Guatemala	125	124	62	67	64	66	70	63
Honduras	139	139	—	66	67	79	74	85
México	109	110	90	90	91	99	99	100
Nicaragua	142	134	54	62	67	75	70	79
Panamá	124	120	92	89	91	98	97	98
Paraguay	114	112	78	76	78	93	92	93
Perú	116	116	86	86	86	102	97	98
Uruguay	104	104	90	87	90	92	90	93
Venezuela	102	99	—	81	87	90	88	92
Mundo	113	104	—	—	—	—	—	—
América Latina	—	—	—	—	—	—	—	98,1
Renta baja (mundial)	119	103	—	63	66	71	76	66
Renta media (mundial)	107	105	—	93	92	95	96	94
Renta media y baja (mundial)	113	104	—	80	81	84	87	81

\* *Tasa bruta de escolarización en 1º grado*: porcentaje de nuevos alumnos matriculados en 1º grado de Primaria con respecto a su edad, expresado como el porcentaje de la población con edad oficial de entrar en Primaria.

*Proporción de la cohorte que alcanza el 5º grado*: porcentaje de niños/as escolarizados en 1º grado de Primaria que finalmente llega al 5º grado.

*Tasa de finalización de la Primaria*: porcentaje de alumnos/as que completan el último curso de Primaria. Se calcula restando al número total de alumnos en ese curso, el número de repetidores, y dividiéndolo por el total de alumnos en edad de graduación oficial.

Fuente: UNESCO Institute for Statistics (en Banco Mundial, *World Development Indicators 2005*). Fuente de las tasas de culminación de la Primaria: Banco Mundial y UNESCO, o.c.

supervivencia, y se estima como la proporción de la cohorte de alumnos que entraron en el 1º curso de Primaria que finalmente alcanza el 5º grado. Mide la capacidad de retención y la eficiencia interna del sistema. Una tasa de supervivencia próxima al 100% indica un bajo nivel de abandono escolar. Las tasas de supervivencia se estiman generalmente a partir de datos sobre matrícula y repetición por curso durante 2 cursos consecutivos (en lo que se llama el método de la cohorte reconstruida). Pero este método tiene tres asunciones demasiado simplificadoras (Banco Mundial, 2005a):

- El alumno/a que abandona nunca vuelve a la escuela.
- Las tasas de promoción, repetición y abandono permanecen constantes durante todo el periodo en que una cohorte de alumnos está escolarizada.
- Las mismas tasas se aplican a todos los estudiantes escolarizados en un mismo nivel, desestimando si han repetido un curso o no.

Desde estos supuestos las comparaciones entre países deben hacerse con precaución, porque no se consideran otros flujos importantes, como la matriculación de nuevos alumnos, los reenganches, las migraciones, los cambios de centro durante el curso, etc. Adoptando estas precauciones, los datos de la UNESCO (tabla 3) muestran que la capacidad de retención en Primaria o eficiencia interna del sistema educativo

para lograr que los alumnos lleguen hasta 5º curso es muy baja en 4 países (inferior al 75%), por este orden, Nicaragua, Guatemala, Colombia y Ecuador, sugiriendo altos índices de abandono y fracaso escolar (no disponemos de datos actualizados sobre Brasil, pero según datos anteriores la situación es similar). Las *menores tasas de finalización de la Primaria* las encontramos, por este orden, en Guatemala, Nicaragua, Honduras, Colombia y El Salvador (más de un 12% de abandono). Este último indicador es quizá más significativo, por lo que implica de alcance de un grado escolar, que además posibilita la continuación de estudios secundarios. Destacan 9 países por alcanzar *cifras iguales o muy cercanas al 100% de éxito* (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Perú).

La repetición de curso es un fenómeno muy frecuente en esta etapa. Esto no sólo es una muestra de ineficiencia de la escuela, y una medida pedagógica poco eficaz en general (no ayuda mucho al alumno disponer de más de lo mismo que no le ayudó a aprender), sino que además tiene un costo muy elevado. Según la CEPAL/UNESCO (2005: 26) en el año 2000 los índices de deserción y repetición se estimaban en torno a un 20%, y la incidencia de la repetición en la región cuesta anualmente cerca de 11 mil millones de dólares norteamericanos (a Brasil, que paga el costo más alto por este concepto, le cuesta más de 8 mil millones por año).



### II.3. *Desafíos de la Educación Primaria en América Latina*

Si consideramos tan sólo las tasas de acceso y permanencia, parece que la región no va a tener graves dificultades para lograr la universalización de esta etapa en el 2015. De hecho, la UNESCO ha estimado en 95,7% el promedio de las tasa netas de escolarización en América Latina y el Caribe en el curso 2001/02, incluso alcanzando cifras superiores en el caso de las niñas (95,9%, frente a 95,6% de los niños) (UNSD, 2004). Sin embargo, no conviene olvidar que según UNESCO-OREALC (2004), en América Latina y el Caribe hoy se estima que aún hay 2 millones de niños sin escolarizar (pobres, indígenas, habitantes de la periferia de las grandes ciudades y zonas rurales remotas, niñas y niños trabajadores, abandonados, enfermos y discapacitados). Escolarizar a estos niños es un objetivo que debe asumirse sin dilación en los próximos años.

Asimismo, existen serios problemas de absentismo, repetición y abandono de los estudios antes de finalizar la Primaria, concentrados en las zonas rurales y entre los grupos más desfavorecidos<sup>2</sup>. Ello prueba que en el nivel de Primaria no se están satisfaciendo las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y niñas y los bajos índi-

ces de permanencia escolar se traducen en analfabetismo de adultos e inciden en la reproducción de situaciones de pobreza. También según UNESCO-OREAL (2004) 3,5 millones de niños y niñas latinoamericanos y caribeños no lograrán completar la escuela Primaria para el año 2015 si nada cambia, cerca de 6 millones de jóvenes de 15 a 19 años no han concluido la Primaria, y persisten 41 millones de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir. Por tanto la prioridad en esta etapa es mejorar la calidad de la enseñanza.

Además de tener a veces insuficientes recursos e infraestructuras básicas, los problemas de calidad de la educación en el interior de las escuelas están relacionados básicamente con el hecho de que en muchas no hay una verdadera «cultura de inclusión», que les lleve a diseñar medidas (curriculares y organizativas) para atender a la diversidad de necesidades educativas de los niños, maximizando los recursos disponibles. Esto está directamente relacionado con la formación y motivación de los profesores y gestores escolares, así como con la escasa participación de las familias. En el punto 3 de este informe pasaremos a considerar algunos de estos factores de calidad.

<sup>2</sup> Entre un 6% y un 41% de alumnos, según los países, no alcanza el 5º grado. Y entre un 4% y un 24% de los niños en la región terminan la Primaria en un tiempo superior al establecido. Instituto de Estadística de la UNESCO, América Latina y el Caribe, Informe Regional países, 2001.

### III. EDUCACIÓN SECUNDARIA

En prácticamente todos los países de la región la Educación Secundaria está estructurada en dos ciclos, cada uno con una duración media de tres años. El primer ciclo se suele considerar parte de la educación básica, y se estima el mínimo que todos los niños y niñas deberían completar.

Generalmente la *formación para el trabajo* se imparte durante la Secundaria como enseñanza postsecundaria no superior o como programas de educación no formal destinados a jóvenes excluidos del sistema escolar, y para adultos sin cualificación.

En 13 países de la región la edad oficial de entrada en Secundaria son los 12 años (sólo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua es a los 13 años) (tabla 4). En Honduras, Nicaragua y Panamá aún no se ha establecido la obligatoriedad de esta etapa. Es en el segundo ciclo de la etapa donde se puede elegir entre cursar unos itinerarios más académicos conducentes a la Educación Terciaria, u optar por una formación técnica.

En la II Cumbre de las Américas (Chile, 1998), los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron un *Plan de Acción en Educación* que contempla como uno de sus objetivos principales para el año 2010, que «*por lo menos el 75% de los jóvenes tenga acceso a la Educación Secundaria de calidad, con porcentajes cada*

*vez mayores de jóvenes que terminen sus estudios secundarios*».

Sin embargo, la situación actual es aún muy deficitaria (tabla 1):

- 4 países aparecen con unas tasas netas de participación entre el 30 y el 49% (por este orden, Guatemala, R. Dominicana, Nicaragua y El Salvador).
- 3 países con unas tasas del 50% (Costa Rica, Ecuador y Paraguay).
- 4 países con tasas entre el 54 y el 63% (Colombia, México, Panamá y Venezuela).
- Y el resto de los países no superan tasas mayores del 80%, salvo Argentina y Cuba, que muestran un 86 y un 81% de cobertura, respectivamente. Pese a ser cifras mejorables, no deja de ser un logro alcanzar tasas netas iguales o superiores al 72% (como Brasil, Bolivia y Uruguay) o rondando el 80% como Argentina y Chile.

Merece consideración especial la situación de Colombia y República Dominicana, con un descenso en las tasas desde 2000 a 2003 de casi un 4%.

En prácticamente todos los países es aún menor la equidad en el acceso a la Secundaria para la población rural (con un promedio de diferencia con respecto a las tasas del medio urbano en torno al 20%) que en Educación Inicial. Según datos del IIFE-UNESCO, en el año 2001 destacan, por este orden, Bolivia (un 35,7% menos de alumnos matriculados

TABLA 4. *Edad de incorporación y duración de la Secundaria en América Latina*

	Edad teórica de admisión	Duración teórica
Argentina	12	6
Bolivia	12	6
Brasil	11	7
Chile	12	6
Colombia	11	6
Costa Rica	12	5
Cuba	12	6
R. Dominicana	12	6
Ecuador	12	6
El Salvador	13	6
Guatemala	13	5
Honduras	13	6
México	12	6
Nicaragua	13	5
Panamá	12	6
Paraguay	12	6
Perú	12	5
Uruguay	12	6
Venezuela	12	5

Fuente: UNESCO (2003). *Compendio Mundial de la Educación 2003*.

en el medio rural), Nicaragua (un 35,5% menos), Guatemala (un 33,2%), Honduras (un 28,8%), Perú (un 25,7%), México (un 25,2%), Paraguay (un 24,5%) o El Salvador (un 22,7%). En definitiva, en las zonas rurales de América Latina es más difícil lograr 10 años de escolaridad. La Tabla 5 presenta el perfil educativo de la población según años de escolaridad por zona geográfica.

Hay que destacar el esfuerzo realizado por la mayoría de los países, especialmente por aquellos que pese a su difícil situación económica —e independien-

temente del punto de partida— de 2000 a 2003 han aumentado la cobertura en Secundaria. Este es el caso de Venezuela (un 9% más), Cuba, Guatemala, y Perú (un 4% más), y Bolivia y Nicaragua (un 3%).

En todo caso, y con diferencias entre países, la Educación Secundaria está estancada. En 2001 sólo el 54% de los jóvenes latinoamericanos en edad de cursar Secundaria estaba inscrito en la etapa (UNESCO/OREALC, 2002b). Así para muchos niños y jóvenes de la región (especialmente en el medio rural),

TABLA 5. *Porcentaje de población de 25-29 años con 10 ó más años de escolaridad según país y área de residencia*

País	Urbana	Rural	Razón U/R
Costa Rica	22,1	9,7	2,3
Panamá	33,0	12,5	2,7
Rep. Dominicana	24,1	7,6	3,2
Honduras	12,7	3,0	4,2
El Salvador	24,1	5,5	4,4
Paraguay	25,7	5,6	4,6
Bolivia	36,8	5,9	6,2
México	27,5	3,3	8,4
Colombia	36,5	4,3	8,4
Chile	55,7	5,2	10,7
Brasil	19,9	1,4	14,5

Fuente: *Panorama Educativo de las Américas-Proyecto Regional de Indicadores Educativos (UNESCO/OREALC, 2002b).*

el último curso de Primaria todavía tiene un carácter terminal, situación muy preocupante si consideramos que la Educación Secundaria es en América Latina el capital educativo mínimo para tener oportunidades de salir de la pobreza o de no caer en ella.

Mientras un promedio del 85% finaliza la Secundaria en los países de la OCDE, en América Latina lo hace menos de 1/3 del alumnado, siendo la tasa de deserción en 8 países del 15% lo que convierte a esta etapa en el eslabón de la inequidad educativa (CEPAL/UNESCO, 2005). Esta situación tiene una clara influencia en el desarrollo económico de los países ya que el nivel educativo de la fuerza laboral en América Latina es claramente inferior, por ejemplo, al de los países asiáticos, y el crecimiento que se

produce en las tasas de escolarización en la Educación Secundaria es mucho más lento.

### III.1. *El aprendizaje de las competencias básicas: participación de países latinoamericanos en estudios internacionales de rendimiento*

Al lado de los indicadores sobre acceso y permanencia en la etapa, es importante considerar también los resultados, el nivel de aprendizaje de los alumnos y alumnas al final de la escolaridad obligatoria o básica. Para ello, consideraremos el rendimiento de los alumnos en los estudios regionales e internacionales sobre aprendizaje (tablas 6 y 7).

TABLA 6. *Posición relativa de países latinoamericanos participantes en estudios internacionales de calidad de la educación*

Estudio	Áreas evaluadas	Total países participantes	Países latinoamericanos	Posición relativa
Laboratorio LECE	Lengua y Matemáticas	—	13	Los promedios del país n° 1 distan entre 1,5 y 2 desviaciones típicas de los 12 restantes.
TIMSS 1996		41	3	31, 37 y 40
TIMSS 1999		38	1	35
IALS 1998		22	2	19 y 22
PISA 2000	Lectura, Matemáticas y Ciencias	43	5	31, 33,35, 37 y 38
PISA 2003	Matemáticas, Lectura y Ciencias	40	3	34, 37 y 38

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL/UNESCO (2005, a partir de LLECE/OREALC/UNESCO, IEA y OCDE) y PISA (OCDE, 2004).

En el estudio del *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (coordinado por OREALC/UNESCO-Santiago) dirigido a estudiantes de 3° y 4° grado, se puso de manifiesto que:

- Cuba destaca sobre los demás países, tanto en lectura como en matemáticas.
- La competencia lectora es similar entre los estudiantes de Chile, Argentina y Brasil, y superior al resto de los países. Honduras y República Dominicana presentan el nivel más bajo.
- El nivel de los alumnos en matemáticas es más parecido entre paí-

ses —exceptuando Cuba—, aunque presenta niveles relativamente más bajos el grupo de países compuesto por Paraguay, Honduras, Colombia, República Dominicana, Perú y Venezuela.

En los estudios internacionales de evaluación del rendimiento de las competencias básicas de los alumnos de 15 años (lectura, matemáticas y ciencias) ha participado un reducido grupo de países de la región. Nos detendremos a comentar los resultados de los dos estudios PISA (OCDE), por ser los más recientes. A pesar de que sin duda habría que considerar el posible sesgo cultural

TABLA 7. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)

2000	2003
<p>Lectura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ninguno de los 5 países latinoamericanos obtuvo una posición superior al puesto 31.</li> <li>— Entre un 10 y un 54% de los estudiantes de Brasil y México (más de un 25% de promedio en conjunto) mostraron destrezas lectoras inferiores al límite establecido como nivel 1 (entre 5 niveles, el nivel 1 supone el nivel de lectura básico para, por ejemplo, entender cómo se prepara un biberón). Menos de un 5% de los estudiantes se situó en el nivel 5.</li> <li>— Países con niveles similares de gasto por estudiante o ingreso <i>per cápita</i> (algunos países del Este de Europa), tienen unos niveles de comprensión lectora que superan con mucho a los países de la región.</li> <li>— Países con significativas diferencias de gasto por estudiante (Argentina, Chile, Brasil y México) obtienen resultados similares, lo que sugiere diferencias en la eficiencia de los sistemas escolares de la región.</li> <li>— Las mujeres obtienen mejores resultados en todos los países.</li> </ul> <p>Matemáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— México ocupa el puesto 31 (puntuación 380) y Brasil el 32 (puntuación 330). Promedio OCDE: 500.</li> <li>— Se valora la capacidad de los estudiantes para reconocer e interpretar problemas de la vida cotidiana, traducirlos al contexto matemático, utilizar procedimientos matemáticos para resolver los problemas, reflexionar sobre los métodos aplicados y formular y comunicar los resultados.</li> <li>— No hay diferencias significativas de género.</li> </ul> <p>Ciencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— México ocupa el puesto 31 y Brasil el 32 (puntuación promedio 370; media OCDE 500).</li> <li>— Se valora la capacidad de los estudiantes para utilizar conocimientos científicos en situaciones de la vida cotidiana, reconocer preguntas científicas, relacionar datos con afirmaciones y conclusiones, y comunicarlas.</li> <li>— No hay diferencias significativas de género.</li> </ul> <p>General:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Hay diferencias de rendimiento en función del nivel educativo y económico de los padres.</li> <li>— En México hay diferencias en el rendimiento entre escuelas, mientras que en Brasil predominan las diferencias dentro de las escuelas.</li> <li>— Es mejor predictor de rendimiento la composición social de los estudiantes de una escuela, que el entorno social individual.</li> <li>— Hay factores escolares asociados al mejor rendimiento: la motivación y compromiso de los profesores y la autonomía escolar.</li> </ul>	<p>Ninguno de los 3 países latinoamericanos obtuvo una posición superior al puesto 34 en las tres áreas evaluadas.</p> <p>Matemáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Más del 50% de los alumnos participantes de Brasil y México está por debajo del nivel 1 en resolución de problemas (de 6 niveles).</li> <li>— Más de la mitad de los estudiantes mexicanos participantes, sólo son competentes para realizar las operaciones del nivel 1 (hay 6 niveles), más del 40% declara que su escuela ha hecho poco para prepararlos para la vida (opinión sólo compartida por el 18% de los estudiantes de la OCDE) y, con otros 6 países, son los que manifiestan mayor ansiedad hacia las matemáticas.</li> <li>— En Uruguay, las diferencias de rendimiento entre centros es 1,5 veces superior a la media de la OCDE, y más del 40% de los estudiantes declara que su profesor de matemáticas no les proporciona ayuda adicional cuando la necesitan.</li> <li>— En general, los alumnos cuyas madres tienen estudios de secundaria superior, tienen un promedio de 60 puntos más en rendimiento en matemáticas (destaca el caso de Brasil y México).</li> <li>— La mayoría de los directores escolares de Brasil, México y Uruguay considera que la baja calidad de los recursos educativos perjudica a la enseñanza, pero la mayor relación de los recursos del centro con el rendimiento de los estudiantes la muestra Brasil.</li> </ul> <p>Lectura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Más del 50% de los alumnos tiene el nivel 1 de lectura, o inferior.</li> <li>— Con respecto al PISA 2000, los alumnos de México y Brasil muestran una disminución en el nivel de lectura.</li> <li>— Las chicas muestran unos niveles de lectura significativamente más altos.</li> </ul> <p>Ciencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Mientras que el rendimiento en Brasil ha mejorado con respecto al PISA 2000, México ha rebajado sus niveles, y Uruguay no presenta diferencias significativas.</li> <li>— La brecha de género en Ciencias es muy leve.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003 y 2004): *Informe del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*. París, OCDE.

(y quizá urbano) de estas pruebas defendido por algunos especialistas, lo cierto es que los PISA evalúan competencias básicas para manejarse en la vida real y con una importancia duradera (no coyuntural). El PISA 2000 se centró en la competencia lectora y el 2003 en las matemáticas (el 2006 se centrará en las ciencias).

La interpretación de los resultados de estos estudios ha de realizarse tomando en consideración la complejidad del sistema educativo de cada país pero, como todo estudio comparado, muestra tendencias y resultados relativos muy a tener en cuenta en las políticas educativas (mejora del currículo y de los procesos de enseñanza, autonomía de los centros, equidad o inclusividad del sistema, etc.).

Una de las principales conclusiones de estos estudios es que la correlación entre inversión pública por alumno y aprendizaje es muy alta, pero no absoluta, habiendo países de otras regiones con una inversión similar y rendimientos significativamente más altos. En ello incidiría el nivel cultural general de un país, la equidad en el acceso a una educación de calidad y/o la acumulación histórica de aprendizajes escolares. A pesar de ello, siempre hay margen de intervención para optimizar los recursos disponibles, por lo que no basta con inyectar más recursos, es preciso mejorar los procesos (CEPAL/UNESCO, 2005).

### III.2. *Desafíos de la Educación Secundaria en América Latina*

Salvando las indudables diferencias intrarregionales, encontramos ciertos rasgos comunes de la Educación Secundaria en la región (véase cuadro en página siguiente).

Más allá de la equidad en el acceso (que debería proponerse metas de al menos el 75% en los próximos años), y sabiendo las grandes diferencias entre países, podemos decir que en América Latina la calidad de la Educación Secundaria adolece de un conjunto de problemas bien definidos, algunos de ellos compartidos con la Primaria (UNESCO/OREALC, 2004; Banco Mundial, 2005b; Wolff y De Moura, 2000):

- El currículo está insuficientemente actualizado (no incorpora en general conocimientos transversales, como educación cívica, educación para la salud, tecnología, etc.).
- Los métodos pedagógicos y los textos escolares son inadecuados para conseguir los objetivos curriculares, y están muy desvinculados de la experiencia real, poco contextualizados.
- Los centros están insuficientemente dotados, y su organización no se ajusta a las necesidades de los grupos en mayor desventaja (poca inclusividad).
- Los profesores son insuficientes en muchos casos, no disponen de la formación curricular y pedagógica

### *Rasgos de la Educación Secundaria en América Latina*

- Hay diferencias subregionales significativas.
  - En muchos países del Sur (Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Paraguay) la escolarización en Secundaria es más temprana, presentan tendencias continuas al incremento de las tasas de participación, y logran que un mayor porcentaje de los alumnos finalice la etapa.
  - En México y los países centroamericanos (Costa Rica, Honduras, Guatemala y Nicaragua) la escolarización es más tardía, el proceso de inclusión en la etapa presenta periodos de estancamiento, y las tasas de abandono son muy altas.
  - En 3 países esta etapa todavía no es obligatoria (Honduras, Nicaragua y Panamá).
- La tasa neta de escolarización de los jóvenes de 13 a 18 años era del 54% en 2001, y la tasa de deserción era del 15% en 8 países.
- Sólo 1 de cada 7 estudiantes cursa especialidades profesionales.
- Los mecanismos de selección y exclusión de los sectores más desfavorecidos se han desplazado en las últimas décadas desde la Primaria hacia la Secundaria.
- Las desigualdades de género, aún existiendo, son mucho más leves que las geográficas. La equidad de género en cuanto a acceso está casi lograda, pero la tasa de abandono de jóvenes varones es mayor entre las últimas cohortes de casi todos los países de la región, por la tensión entre estudio y trabajo.
- En la mayoría de los países persiste la inequidad en el acceso y en la finalización de la etapa en el medio rural (incluso en países próximos a la universalización, como Chile, la brecha territorial en la cobertura y el abandono se ha venido manteniendo). Los países que presentan brechas geográficas más perdurables en el acceso son Honduras, Bolivia, Guatemala, Costa Rica y Paraguay (OEI/SITEAL, 2004).
- El nivel de ingresos afecta decisivamente en Secundaria. Entre los sectores más pobres, las tasas de acceso se reducen y las de deserción aumentan significativamente.
- La mayoría de los alumnos de 15 años de los países latinoamericanos participantes en estudios internacionales de rendimiento (PISA, OCDE) han desarrollado al nivel mínimo las competencias básicas en lectura, matemáticas y ciencias.



adecuada —hay tasas elevadas de ellos sin la adecuada cualificación (algunos con la correspondiente a Primaria)—, muchos están pluriempleados, y con frecuencia están desmotivados.

- Pocos centros de Secundaria tienen identidad propia y un sentido claro de su misión, y no muchos directores tienen el liderazgo y el reconocimiento necesarios.
- Los ciclos técnicos (cualificación profesional básica), no presentan una oferta suficiente, están socialmente desprestigiados, y desconectados de las demandas del mundo del trabajo.
- El aprendizaje en las áreas básicas (lengua, matemáticas, ciencias, etc.) es claramente insuficiente, y es evaluado muy deficientemente en la escuela.

A pesar de este diagnóstico, y quizá como respuesta al mismo, las condiciones de la Secundaria en la región están cambiando. La mayoría de los países han puesto en marcha profundas reformas para mejorar la cobertura y la calidad de la etapa, tanto en su extensión y estructura, como curriculares. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México, Perú o Uruguay son algunos de los muchos ejemplos en esta dirección. En cualquier caso, los retos son muchos:

- Poner en el centro de los procesos el aprendizaje y su mejor evaluación formativa.
- Formar e incentivar al profesorado, dotándole de (Entreculturas-Fe y Alegría, 2004):
  - Adecuada preparación técnica, basada en conocimientos y aptitudes (relacionados con el currículo básico, las competencias del oficio para el que forma, y con las nuevas tecnologías de la información).
  - Una preparación para enseñar que implica, por una parte, la capacidad de transmitir el «saber» y el «saber hacer» y, por otra, la facilidad de conectar con los alumnos y favorecer la motivación, la comunicación y la convivencia.
  - Una capacidad de apertura social, para saber captar los estilos y condiciones de vida social y laboral cambiantes, y comunicarlos a los estudiantes.
- Mejorar la participación de la comunidad educativa en la gestión y el control de los centros.
- Extender progresivamente el uso de las nuevas tecnologías con fines claros: facilitar el acceso a la información y el conocimiento, reforzar la calidad de la enseñanza, que los alumnos y profesores aprendan a colaborar, compartir y comunicar en un nuevo entorno.
- Repensar las relaciones entre la Secundaria y el mundo del trabajo.
- Repensar la propia estructura —y en consecuencia el currículo— de la etapa, haciéndola más flexible (facilitando el acceso y los retornos) y funcional para la inserción académica y profesional. Todavía hay una brecha

muy acusada entre el currículo «académico» y el de la «formación para el trabajo». Los estudiantes que optan por modalidades más académicas necesitan también competencias tecnológicas, entre otras. Y los estudiantes que acuden a los ciclos técnicos necesitan competencias generales en matemáticas, lectura y hábitos. En definitiva, todos necesitan competencias básicas relacionadas con el trabajo cooperativo para resolver problemas, el comportamiento ciudadano democrático, conciencia medioambiental, etc.

Con respecto a los dos últimos puntos, hay que considerar algunos argumentos de importancia, que siguen provocando debate con respecto a en qué etapa o ciclo del sistema debe ofertarse la formación para el empleo en los países en desarrollo (Entreculturas y Alboán, 2005):

— Una posición, sostenida entre otros por el Banco Mundial, desaconseja por ineficiente la formación profesional en el primer ciclo de la Educación Secundaria. La razón es que esta formación suele ser de baja calidad y poco profesionalizante (especialmente en los países de extrema pobreza), por lo que es poco rentable invertir en una formación que casi inmediatamente no sirve para nada. En consecuencia, se sigue apostando por una educación comprensiva en esta etapa, que proporcione y fortalezca unas capacidades genera-

les que sí inciden en la cualificación posterior.

- La posición contraria aboga por una oferta de itinerarios o programas de formación técnica para el empleo desde el comienzo de la Secundaria, por considerar que los grupos más desfavorecidos no pueden mantener a sus hijos en la escuela por largos periodos de tiempo, pues necesitan un retorno educativo temprano en términos de acceso a un empleo que reduzca la pobreza familiar. Esto en el mejor de los casos, es decir, en aquellos países donde existe una oferta de Educación Secundaria pública y gratuita que permita plantearse al joven o a la familia si continuar o abandonar los estudios.
- La posición intermedia, que también se plantea en sistemas educativos de países algo más desarrollados, trata de combinar lo mejor del modelo de escuela Secundaria comprensiva (la no derivación demasiado temprana hacia itinerarios educativos de segunda clase), sin eludir la realidad de muchos jóvenes para los que llegar a los 16 ó 18 años sin posibilidades de acceder a un empleo es, o bien un lujo en términos económicos, o una respuesta desajustada con su proyecto vital.

Se trata de un problema complejo al que debe darse respuesta educativa en el marco de un sistema educativo flexible. La solución debería combinar la toma de decisiones en torno a algunos

elementos clave (Vélaz de Medrano 2003 y 2005):

- La edad de acceso a la formación para el empleo. Dependiendo del nivel de pobreza de los países y, por tanto, de las necesidades básicas de aprendizaje para salir de ella, podría situarse en el 2º ciclo, es decir, en torno a los 14 o los 16 años. La política educativa debe garantizar el derecho de los niños y niñas a la educación, pero en modo alguno incentivar el trabajo infantil.
- Dado que la educación va más allá de la escolarización, es posible y deseable poner a disposición de los niños y niñas a partir de los 14/16 años ciclos formativos para el empleo, a cursar en distintas modalidades (dentro de la escuela, o de manera combinada con organizaciones de la Administración local o del tercer sector). Aquí juega un papel muy importante el sistema educativo no formal.
- Los ciclos formativos para la cualificación profesional básica dirigidos a los menores entre 14 y 18 años, deberían incluir en sus currículos —además de la formación técnica necesaria para el desempeño de un oficio—, una formación cultural básica, educación en valores democráticos, habilidades sociolaborales y habilidades de vida. La formación no debe excluir nunca la educación, porque es la Educación con mayúsculas lo que prepara para la inserción en la vida activa.
- La clave está en que, en el caso de la inserción laboral en los oficios con bajo nivel de cualificación —incorporables a sectores como la construcción, la agricultura o los servicios, fundamentalmente—, los aprendizajes más instrumentales —el saber hacer— pueden ser adquiridos sin mucha dificultad, incluso ser proporcionados por las empresas en cortos periodos de tiempo. Sin embargo, es en el terreno de las competencias transversales básicas (saberes instrumentales y actitudinales) donde se focaliza la vulnerabilidad para la inserción laboral de los jóvenes.
- Asimismo, para que estos ciclos formativos orientados al empleo no se conviertan en una puerta falsa, necesariamente deberían ir acompañados por un reconocimiento, tanto en el mercado laboral (favoreciendo la inserción), como en el sistema educativo, de forma que con las oportunas pasarelas de acceso permitan al joven reengancharse al sistema y seguir estudiando si puede y quiere hacerlo en algún momento de su vida.

En conclusión, *la edad, el currículo (formación + educación), la combinación de las modalidades educativas formal y no formal, y la certificación son elementos que deben combinarse para ofrecer una respuesta adecuada en el contexto de cada país.* Encontrar una buena solución a este problema es clave para que no se produzcan enormes bolsas de exclusión al término de la escolarización básica. Quizá sea éste, en la actualidad, el problema más complejo y el punto débil de la mayoría de los sistemas edu-

cativos, pero también el que debe resolverse con extrema urgencia.

Compartimos la posición de Entreculturas-Fe y Alegría (2003) al identificar algunas líneas estratégicas destacables para progresar en esa dirección. Se trataría de promover la existencia de programas técnicos de formación en escuelas y centros destinados a niños (en tramos de edad adecuados que no promuevan el trabajo infantil), jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar formal (sin titulación ni formación para la inserción):

- Que se adecuen a las necesidades de desarrollo y empoderamiento personal, y a las tendencias del mercado de trabajo (familias profesionales y nichos de empleo), la producción y la gestión del medio ambiente;
- Que lleven asociados el componente de inserción sociolaboral mínimamente cualificada, estable y en la economía no sumergida.
- Garantizar la viabilidad y eficacia de la oferta formativa de esta naturaleza. Existe suficiente evidencia internacional como para afirmar que la respuesta que necesitan muchos jóvenes y adultos para insertarse efectivamente en el empleo, se posibilita vinculando las sinergias de la educación formal y no formal. De las distintas instancias comprometidas en articular la oferta: los centros de secundaria y de formación de adultos, las corporaciones locales, las comunidades, las empresas (públicas y

privadas) y las organizaciones del tercer sector.

- Dotar a estos centros siempre que sea posible con equipamiento del mercado local. Ello favorece el crecimiento de los mercados locales y evita la dependencia que genera la importación de bienes de equipo (formación, repuestos y reparaciones tienen que adquirirse fuera y, como muchas veces es un gasto inaccesible, los equipos acaban siendo inservibles).

Por su parte, los *ciclos no técnicos* conducentes a la continuación en estudios terciarios deben igualmente mejorar su cobertura y calidad, de forma que la inequidad no acabe siempre derivando a los pobres a las ramas técnicas para el empleo. La oferta suficiente de Educación Secundaria gratuita y de calidad, complementada con un sistema de becas para acceder a la Educación Superior a los sectores más desfavorecidos es un factor de desarrollo y movilidad social que hay que mantener en el horizonte de trabajo.

La mejora de la cobertura y la calidad de la Educación Secundaria repercutirá en la inclusión de los jóvenes latinoamericanos en una mejora de la eficiencia del sistema educativo, tanto en costes sociales como en el impacto en la inserción sociolaboral. Recordemos que, en la región, sólo dos años menos de estudio implican una pérdida de entre un 20 y un 30% de inserción laboral (CEPAL, 2002).

#### IV. EDUCACIÓN BÁSICA DE JÓVENES Y ADULTOS

Las reformas educativas habidas en América Latina en la década de los noventa —con excepciones— se enfocaron prioritariamente a la educación formal de niños y niñas por tener que priorizar unos recursos escasos. Sin embargo, en muchos países se ha hecho un gran esfuerzo, no sólo por parte de los ministerios de educación, sino también de diversas instituciones de amplia tradición en educación de jóvenes y adultos. Pero la constatación de que actualmente hay alrededor de 40 millones de personas analfabetas absolutas en América Latina (alrededor del 12% de la población total) y unos 110 millones de adultos y jóvenes que no cuentan con una Educación Primaria completa, exige a la comunidad latinoamericana e internacional hacer un mayor esfuerzo, promoviendo políticas y recursos para atender la formación de esta población.

##### IV.1. *Nivel de alfabetización de la población latinoamericana*

El nivel básico de alfabetización no sólo es un indicador de la eficiencia de un sistema educativo (formal y no formal) durante aproximadamente las ocho últimas décadas de desarrollo de un país, sino también un predictor del rendimiento actual y futuro del sistema, habida cuenta de la influencia que tienen los niveles educativos de la familia y del en-

torno en el aprendizaje de los niños y niñas.

El concepto de «alfabetización» (*literacy*) que se maneja en las estadísticas de la UNESCO se estima como la capacidad de leer y escribir comprensivamente textos de la vida ordinaria, y de realizar operaciones aritméticas básicas (CINE1, equivalente a haber realizado al menos la Primaria). Por lo tanto, ni siquiera estamos hablando de alfabetización funcional que, como sabemos, incorpora otras y más nuevas competencias básicas.

Los tramos de edad en los que se concentra el analfabetismo proporcionan información más justa del esfuerzo realizado por un país en educación en las últimas décadas. A medida que avanza el desarrollo educativo de un país, las tasas de analfabetismo se concentrarían en mayor medida en la población adulta (mayores de 50 o 65 años, y mujeres en mayor proporción), disminuyendo en la población joven. En América Latina las cifras siguen siendo muy altas, concentrándose en la población mayor de 24 años, en las mujeres y en la población indígena.

Como se puede observar en la tabla 8, la tasa de analfabetismo en la región oscila entre un 2% en Uruguay, y un 34% en Nicaragua (con un promedio regional de más del 12%). Los países con una situación más grave son, por este orden, Nicaragua, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Bolivia y Brasil (con tasas superiores al 13%).

TABLA 8. *Analfabetismo adulto en América Latina por países (2000)*

PAÍS	TASA DE ANALFABETISMO ADULTOS (porcentaje de la población de 15 y más años)
Argentina	3
Bolivia	15
Brasil	13
Chile	4
Colombia	8
Costa Rica	4
Cuba	3
R. Dominicana	16
Ecuador	8
El Salvador	21
Guatemala	31
Honduras	25
México	9
Nicaragua	34
Panamá	8
Paraguay	7
Perú	10
Uruguay	2
Venezuela	7

Fuente: CEPAL/UNESCO (2005) a partir de la base de datos del UIS de la UNESCO ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

Según la CEPAL (2000), entre el 72 y el 96% de las familias pobres tienen jefes de familia con menos de 9 años de educación formal, y el 80% de los jóvenes urbanos tienen padres con menos de 10 años de educación formal, lo que los hace proclives a no alcanzar el nivel educativo para evitar la condena de la pobreza.

Es cierto que el analfabetismo en América Latina no es un problema tan extendido como en otras regiones en desarrollo del mundo (tabla 9), pero no por

ello deja de ser un problema grave, especialmente en el grupo de países ya mencionados.

La estimación del grado de alfabetización de los jóvenes de 15 a 24 años, recoge las capacidades básicas adquiridas por la población durante el periodo de escolarización (lo aprendido en el sistema educativo formal), indicando también el porcentaje de personas que ha pasado por la escuela sin adquirir las competencias básicas, o que nunca entró en ella (tabla 10).

TABLA 9. *Estimación del número de adultos analfabetos en la población de 15 años de edad o más en 1990, 2000 y 2015*

	Adultos analfabetos (+ 15 años)						Variación del porcentaje	
	1990		2000		2015		De 1990 a 2000	De 2000 a 2015
	Total (en miles)	% M*	Total (en miles)	% M*	Total (en miles)	% M*		
Mundo	879.130	63	861.966	64	799.152	63	-2,0	-7,3
Países desarrollados y en transición**	21.970	70	14.895	67	7.521	61	-32,2	-49,5
Total de los países en desarrollo, desglosado como sigue:	857.159	63	847.061	64	791.631	64	-1,2	-6,5
África Subsahariana	131.380	61	135.980	61	132.844	61	3,5	-2,3
Estados Árabes	62.400	63	67.473	64	70.803	64	8,1	4,9
Asia Oriental y el Pacífico	232.904	69	186.404	71	114.123	73	-20,0	-38,8
Asia Meridional y Occidental	382.151	60	412.242	61	436.704	62	7,9	5,9
América Latina y el Caribe	41.932	56	39.254	56	33.055	54	-6,4	-15,8

\* Mujeres.

\*\* La expresión «países en transición» se aplica a los que están abandonando la economía planificada para pasar a una economía de mercado.

Fuente: Cuadro 2 del Anexo Estadístico de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003-2004*.

A diferencia del tramo más adulto, las *tasas de alfabetización básica* en la población de 15 a 24 años son altas en general (en torno al 90% con la excepción de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), estando la media de la región en torno al 92%, lo que confirma no sólo las diferencias entre países, sino también el diagnóstico de los organismos internacionales sobre la amplia cobertura de la Primaria en América Latina desde hace ya dos décadas.

Este descenso en las tasas de analfabetismo es general entre mujeres y hom-

bres jóvenes, con una leve brecha a favor de los hombres (gráfico 1). Pese a ello, en países como Brasil, República Dominicana, El Salvador u Honduras menos del 75% de la población entre 15 y 24 años cuenta con al menos 6 años de estudio (UNESCO-OREALC, 2003). En cualquier caso conviene no olvidar que estamos hablando de niveles muy básicos de alfabetización, claramente insuficientes para la superación de la pobreza y la inclusión sociolaboral en la región, que exige disponer de las competencias básicas que se adquieren durante la Primaria y la Secundaria completas.

TABLA10. *Proporción de jóvenes alfabetizados en América Latina*

	Tasas de jóvenes alfabetizados en América Latina (15 a 24 años) (2002)	
	Hombres	Mujeres
Argentina	98a	99a
Bolivia	99b	96b
Brasil	93b	96b
Chile	99b	99b
Colombia	97a	98a
Costa Rica	98a	99a
Cuba	100a	100a
R. Dominicana	91a	92a
Ecuador	96b	96b
El Salvador	90a	88a
Guatemala	86a	74a
Honduras	87b	91b
México	97b	96b
Nicaragua	84c	89c
Panamá	97a	97a
Paraguay	96c	96c
Perú	98c	96c
Uruguay	99a	99a
Venezuela	98a	99a
Mundo	90a	86a
América Latina y Caribe	92 (95,2% mujeres, frente a 94,2% hombres)	
Renta baja (mundial)	79a	66a
Renta media (mundial)	97a	97a
Renta media y baja (mundial)	89a	85a

a: datos provisionales para la OCDE y países incluidos en el World Development Indicators; b: estimación nacional basada en datos del curso escolar; c: estimación nacional basada en encuestas.

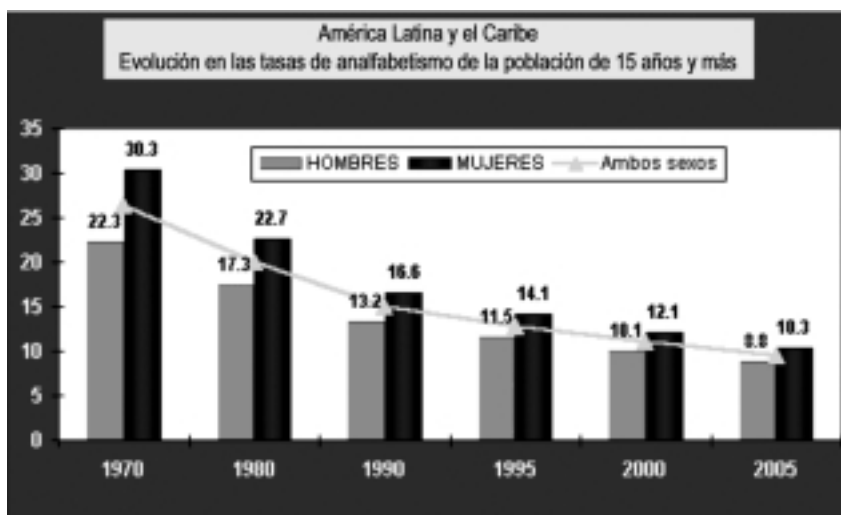
Fuente: UNESCO Institute for Statistics (en Banco Mundial, *World Development Indicators* 2005).

Siendo mayor el porcentaje de mujeres analfabetas en el conjunto de la población latinoamericana (el 56%), es mayor la proporción de mujeres jóvenes (14 a 24 años) alfabetizadas en este tramo de edad (95,2%) que de hombres (94,2%)

(tabla 10 y gráfico 1). La mayor *brecha de género*, sin descartar la influencia de otros factores, se aprecia en los países con mayor proporción de población indígena, donde la mujer ha venido sufriendo en mayor medida la desigual-



GRÁFICO 1. Evolución de las tasas de analfabetismo por sexos (CEPAL/UNESCO, 2005) \*



\* [www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados](http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados).

Fuente: UNESCO, <http://www.uis.unesco.org/>.

dad en el acceso y permanencia en la escuela (gráfico 2).

#### IV.2. *Desafíos de la educación de jóvenes y adultos (EPJA) en América Latina*

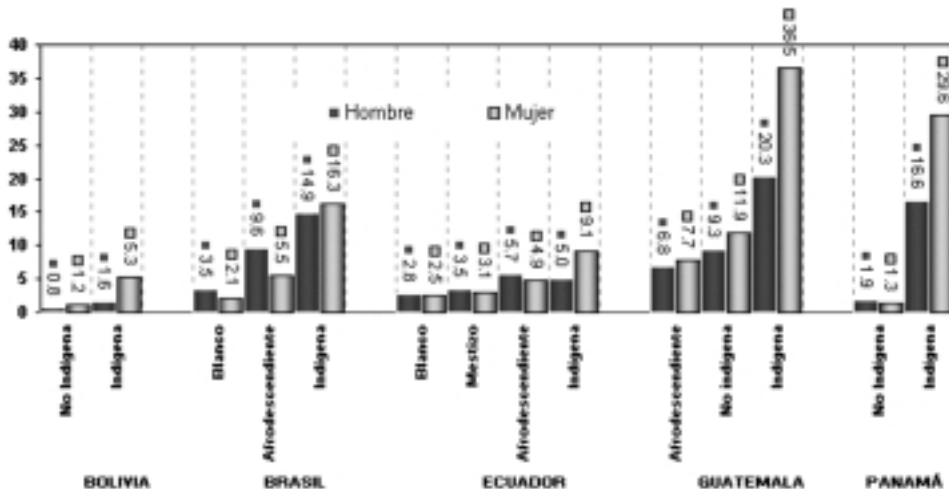
Son muchos aún los desafíos en la región. La tasa global de analfabetismo está en un promedio regional de más del 12% pero, a diferencia del tramo más adulto, las *tasas de alfabetización básica* en la población de 15 a 24 años son altas en general (en torno al 90% con la excepción de El Salvador, Guate-

mala, Honduras y Nicaragua), estando la media de la región en torno al 92%. Pese a ello, en países como Brasil, República Dominicana, El Salvador u Honduras, menos del 75% de la población de estas edades cuenta con 6 años de estudio al menos.

Además del marco de Dakar (cuyos objetivos 3 y 4 se refieren a la EPJA) y del PREALC (2002), el seguimiento a los objetivos de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA, Hamburgo, 1997) y el Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina y

GRÁFICO 2. La combinación género-etnia en el nivel de analfabetismo de la población de 15 a 24 años (CEPAL/UNESCO, 2005)

América Latina (5 países): Tasa de analfabetismo en la población de 15 a 24 años de edad según pertenencia étnica o racial (ronda censos 2000)



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de los censos de población de: Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002), Panamá (2000). [www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados](http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados).

el Caribe, constituyen las referencias que deberían orientar las acciones que se lleven a cabo en este sector.

En la Conferencia de Hamburgo —que contó con una amplísima participación de gobiernos, sociedad civil y empresas de todo el mundo— se elaboró una propuesta que ha renovado el concepto de educación de personas adultas. Esto se hizo considerando los grandes cambios mundiales en el ámbito laboral, las tecnologías, las migraciones y la multiculturalidad, así como la situación de la educación de adultos en el mundo.

Como resultado de los debates sobre el seguimiento de los compromisos de la CONFITEA, se definieron siete áreas temáticas prioritarias para la educación de jóvenes y adultos (OREALC/UNESCO, 2003):

- La alfabetización como acceso a la cultura escrita, a la información y a la educación permanente a lo largo de la vida.
- La educación con el trabajo en perspectiva.
- La educación para la ciudadanía, para los derechos humanos y para la

participación de los jóvenes y adultos.

- La educación para los campesinos y los indígenas.
- La educación de los jóvenes frente a los nuevos desafíos.
- La equidad de género.
- La educación para un mundo sostenible.

Para el avance en estas áreas el movimiento por la EPJA, con el apoyo de OREALC/UNESCO, ha puesto en marcha un plan de acción, incluyendo avances en:

- Promover nuevos currículos, que partan de los distintos niveles de saberes y competencias, y reconozcan el estilo y necesidades del aprendizaje adulto. Se caminará hacia currículos flexibles (con modalidades o módulos con niveles progresivos de competencias, bilingües para la población indígena, articulados con las características y demandas de la comunidad).
- Innovación en la formación de educadores de adultos (a través, por ejemplo, del estudio de casos), solicitando a los Estados programas específicos de formación para educadores de adultos (formación inicial, en servicio y formación basada en la comunidad).
- Otorgar un rol central al trabajo y al empleo en el proceso de una EPJA eficiente. Desde una con-

cepción amplia y significativa de la educación de adultos, junto a los aprendizajes instrumentales básicos incluidos en los procesos de alfabetización, el currículo debe contemplar el desarrollo de habilidades sociales y de vida (educación del consumidor, educación para la salud, educación medioambiental, educación vial, educación para la ciudadanía, para la toma de decisiones, etc.), y dar acceso a vías de cualificación básica que les capacite mínimamente para el acceso al empleo.

- Identificación y difusión de las buenas prácticas en EPJA de la región, evitando la importación acrítica y descontextualizada (en Brasil, Chile, Honduras, México y otros países, hay experiencias muy interesantes a considerar)<sup>3</sup>.
- Fortalecimiento de las redes de información.
- Construcción de indicadores para el seguimiento y evaluación de los logros y dificultades de la EPJA en América Latina.

En consecuencia, con estas áreas y líneas estratégicas de acción, no sólo hay que avanzar en la cobertura de la oferta de programas de EPJA, sino que éstos deben superar el modelo compensatorio tradicional, pasando a un modelo más proactivo para el empoderamiento de los jóvenes y adultos latinoamericanos analfabetos absolutos o funcionales.

---

<sup>3</sup> Algunas experiencias de interés se tratan como estudios de caso en UNESCO/OREALC, 2003b.

El actual Decenio para la Alfabetización Básica (2003-2012) establecido por Naciones Unidas, puede ser una oportunidad para centrarse en cerrar esta brecha educativa generacional, mejorando la calidad y adecuación de la oferta educativa.

#### V. PRINCIPALES FACTORES DE INEQUIDAD EN EDUCACIÓN: INGRESOS, HÁBITAT, ETNIA, GÉNERO Y DISCAPACIDAD

Al hacer un sumario de los grupos que permanecen excluidos de la educación básica, no queremos contribuir al discurso que, teóricamente bienintencionado, en la práctica acaba presentando a los pobres o desaventajados como parte del problema. Los absentistas, quienes no entran nunca en la escuela o la abandonan tempranamente no consiguiendo certificar un grado, han pasado a ser vistos como sujetos con carencias, portadores de un mal que debe ser aliviado. Es importante enfatizar que los pobres, los indígenas, los habitantes de zonas suburbanas o rurales remotas, son personas con grandes capacidades, como demuestran siempre que se les da oportunidad de ello, cuando acceden a su derecho a una educación de calidad. Desde esta consideración, este sumario sobre factores de inequidad tiene el propósito de dar visibilidad a los desafíos de la deuda social con la educación de millones de personas en Amé-

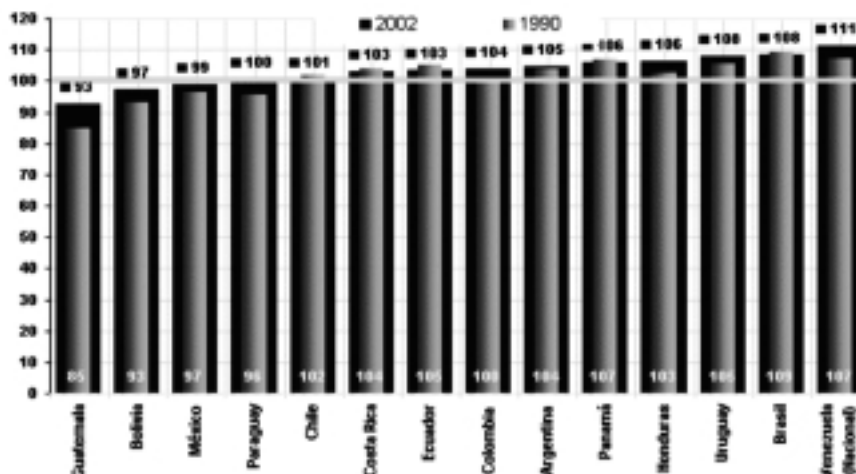
rica Latina, con el propósito de cerrar brechas.

En comparación con regiones como África o Asia, las diferencias de género en el acceso a la educación en Latinoamérica son bastante leves (tabla 9), más allá de las que se mantienen —y muy importantes— entre los niveles educativos de las familias, y las áreas urbanas y rurales, lo que implica fuertes inequidades vinculadas al acceso de las niñas indígenas. Las mayores diferencias siguen existiendo en el grado de analfabetismo de la población adulta, en países como Perú, Bolivia, Guatemala o Ecuador las mujeres representan más del 60% de la población analfabeta total.

Si tomamos en cuenta conjuntamente las variables pobreza, hábitat (rural/urbano) y género en la población de 14-15 años que completó 6 años de estudio en 2002, podemos concluir que la brecha más leve es la de género, y en la mayor parte de los países a favor de las mujeres (CEPAL/UNESCO, 2005) que efectivamente cuando logran acceder a la escuela se mantienen en ella. Sin embargo, tienen especial relevancia las diferencias en el nivel de ingresos y el hábitat (rural o urbano). En la mayoría de los países la brecha geográfica es superior al 25%. Y en casi todos los países, la ratio diferencial entre *jóvenes pobres y no pobres en el medio urbano* es siempre superior al 15%, alcanzando ratios del 30 y el 40%. Esto es especialmente marcado en Brasil, Costa

GRÁFICO 3. Brecha de género en promedio de años de estudio en América Latina (1990-2002)

América Latina (14 países): Relación entre el promedio de años de estudio de las mujeres comparado con los hombres, en la población de 15 a 24 años de edad. Zonas urbanas. 1990 y 2002 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con diferencias superiores al 20%. La misma situación se produce entre los *jóvenes pobres* y *no pobres del medio rural*, pero añadiendo a la lista de países con inequidad económica a Bolivia, Perú y Venezuela.

En todos los países se observa una gran diferencia en los años de estudio o desigualdad educativa entre la población más rica y más pobre. Si bien ningún país alcanza en promedio los 10 años de estudio, en países como Nicaragua, Honduras, El Salvador o Brasil los po-

bres apenas alcanzan los 2 años de escolaridad (tabla 11). También el nivel socioeconómico es uno de los principales factores que estimulan la deserción escolar, siendo tres veces más los adolescentes que abandonan sus estudios entre el 25% de hogares urbanos de menores ingresos, que entre los residentes del cuartil de más ingresos.

No existen estadísticas que desglosen los indicadores de acceso y permanencia en la educación básica teniendo en cuenta la etnia, y es preocupante que, cuando existen, en países con porcentajes de población indígena considerables

TABLA 11. *Disparidad en los años de estudio de la población de 25 años según ingreso*

País	10% más pobre (a)	10% más rico (b)	Razón (b/a)
Argentina	7,0	13,6	1,9
Uruguay	6,0	11,9	2,0
Chile	6,2	12,8	2,1
Bolivia	6,0	13,1	2,2
Venezuela	4,7	10,8	2,3
Costa Rica	4,1	11,5	2,8
Perú	3,9	10,8	2,8
Panamá	4,3	13,6	3,1
Paraguay	3,4	10,7	3,2
Ecuador	3,4	11,8	3,5
Nicaragua	2,2	8,5	3,9
Honduras	2,1	9,6	4,6
Brasil	2,0	10,5	5,3
México	2,1	12,1	5,7
El Salvador	1,6	10,3	6,3

Fuente: *Panorama Educativo de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos* (OREALC, 2002).

como Brasil, Guatemala, Perú o Bolivia, parezca que las diferencias son de 3 años de escolaridad con respecto a la población blanca (PREAL, 2001).

Un estudio reciente sobre desarrollo de la población indígena latinoamericana (Patrinos, 2005), llega a las siguientes conclusiones:

- En el conjunto de la población latinoamericana, es el colectivo con menos logros en reducción de la pobreza (incluso en aquellos países que mejoran su desarrollo), el que sufre con más severidad las crisis económicas y se recupera más lentamente de ellas.

- Ser indígena incrementa la probabilidad de ser pobre, incluso controlando otros predictores de pobreza. Por ejemplo, las ganancias adicionales en términos de inserción laboral que se producen por cada año más de escolarización, son menores para la población indígena. Existe evidencia en toda la región de la discriminación laboral de esta población, aunque se observan tendencias a la mejora en algunos países.

Todavía existe una enorme brecha en la esperanza de vida escolar de los indígenas. Según Patrinos (2005), el promedio de años de escolarización de la pobla-

ción indígena es como máximo de 6,4 en Perú (de 5,9 en Bolivia, 4,6 en México, 4,3 en Ecuador, y 2,5 años de escolarización en Guatemala). Aunque en la última década se han producido algunas mejoras, puede verse que son claramente insuficientes para la inclusión social de estas personas.

- Las tasas de escolarización han mejorado, pero los resultados del aprendizaje de los niños indígenas son muy bajos, lo que desde luego indica una escolarización de baja calidad, que no siempre tiene en cuenta la cultura y la lengua materna de los niños/as. En este sentido el autor se refiere a un estudio realizado en México, que muestra entre otras cosas cómo las reformas del sistema educativo no son aplicadas generalmente en las escuelas indígenas.

Sin duda, esta situación demanda políticas educativas inclusivas, centradas en las necesidades y demandas de la población indígena (más educación, de más calidad, intercultural y bilingüe), que refuercen la escolarización temprana y, por ello, la ayuda a las familias. Asimismo, demanda un mayor rendimiento de cuentas sobre si están llegando medidas y recursos suficientes para garantizar el derecho a la educación básica de los indígenas. Para ello, también es importante disponer de más y mejor

información sobre la situación educativa de esta población.

Por último queremos destacar la situación de evidente rezago en la cobertura educativa de otro colectivo vulnerable: la población con discapacidades físicas o psíquicas. Aproximadamente un 10% de la población de América Latina sufre algún tipo de discapacidad (BID, 2001). Aunque hay países que han impulsado programas de integración escolar, en términos generales no está garantizado el efectivo derecho a la educación de esta población.

Si aplicamos los cuatro criterios propuestos por la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Tomasevski, 2004) —*Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad*— para valorar el estado actual del derecho a la educación en la región, el diagnóstico no es muy favorable, a pesar de los innegables avances realizados en las últimas décadas.

En la tabla 12 se sintetizan los datos más significativos analizados hasta ahora (alfabetización de la población, esperanza de vida escolar, tasas netas de escolarización, y acceso y permanencia en las distintas etapas), lo que permite ir identificando con mayor facilidad cuáles son algunos de los principales retos de la EPT en la región.

TABLA 12. Países de América Latina en situación más deficitaria en educación básica \*

TASAS INFERIORES DE ALFABETIZACIÓN	MENOR ESPERANZA DE VIDA ESCOLAR	TASAS NETAS INFERIORES DE ESCOLARIZACIÓN			MENORES TASAS DE FINALIZACIÓN DE LA PRIMARIA
		Inicial	Primaria	Secundaria	
<p>15 años y más</p> <p>Promedio de analfabetismo absoluto en AL: en torno al 12%.</p> <p>Ratios superiores al 13% de población analfabeta (CINE1):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Nicaragua</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Honduras</li> <li>— R. Dominicana</li> <li>— Bolivia</li> <li>— Brasil</li> </ul>	<p>Menos de 10 años de esperanza de vida escolar (teniendo en cuenta la obligatoriedad de algún nivel de la Educación Inicial):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— El Salvador</li> <li>— Colombia</li> <li>— Costa Rica</li> </ul>	<p>Tasas inferiores al 36%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Nicaragua</li> <li>— Paraguay</li> <li>— R. Dominicana</li> <li>— Colombia</li> <li>— Bolivia</li> <li>— Chile</li> </ul> <p>Inequidad en el acceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— Bolivia</li> <li>— Honduras</li> </ul> <p>Inequidad rural (diferencias urbano superiores al 15%):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Chile</li> <li>— El Salvador</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Brasil</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— Bolivia</li> <li>— Perú</li> </ul>	<p>Tasas inferiores al 90%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Nicaragua</li> <li>— Chile</li> <li>— Colombia</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Honduras</li> </ul> <p>Más del 25% no llega al 5º grado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Nicaragua</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Colombia</li> <li>— Ecuador</li> </ul> <p>Inequidad de género:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Brasil</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Nicaragua</li> </ul> <p>Inequidad rural (diferencias superiores al 23%):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— El Salvador</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— Paraguay</li> </ul> <p>Inequ. económica (+15%):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Bolivia</li> <li>— El Salvador</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Honduras</li> </ul>	<p>Tasas inferiores al 50%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— R. Dominicana</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— El Salvador</li> </ul> <p>Tasas del 50%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Costa Rica</li> <li>— Ecuador</li> <li>— Paraguay</li> </ul> <p>Inequidad rural (diferencias superiores a 23%) más perdurable en el acceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Honduras</li> <li>— Bolivia</li> <li>— Guatemala</li> <li>— Costa Rica</li> <li>— Paraguay</li> </ul>	<p>Más de un 20% no finaliza la Primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— Honduras</li> <li>— Colombia</li> <li>— El Salvador</li> </ul> <p>Más de un 10% no finaliza la Primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guatemala</li> <li>— Nicaragua</li> <li>— Honduras</li> <li>— Brasil</li> <li>— Colombia</li> <li>— El Salvador</li> </ul>

\* Los países aparecen ordenados de mayor a menor déficit (de mayores a menores tasas de analfabetismo, de menor a mayor esperanza de vida escolar, etc.).

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2005a); UNESCO (2005); CEPAL/UNESCO (2005); PREAL, 2001 y 2002; OEI/SIITEAL (2004); IIP-UNESCO (2001).



### 3. EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD CON EQUIDAD

Con demasiada frecuencia, las reformas orientadas a la mejora de la calidad de la educación, especialmente si son recomendadas por agencias internacionales y llevadas a cabo con préstamos de organismos multilaterales, son decididas por especialistas en economía (no siempre en economía de la educación), desconsiderando demasiado a menudo los criterios pedagógicos, que son el desafío principal. Por ello hemos considerado necesario superar el economicismo centrado en los aspectos más cuantitativos de la educación (tasas, flujos, etc.), y apuntar argumentos procedentes de las ciencias de la educación que al lado de los indicadores más cuantitativos ayuden a identificar prioridades y a dotar de mayor sentido las intervenciones políticas.

#### I. LA RELACIÓN ENTRE CALIDAD Y EQUIDAD

El debate sobre calidad y equidad ha alcanzado una gran intensidad, cuyo trasfondo ideológico recoge la literatura especializada. Desde posiciones neoliberales la educación es un bien individual, sujeto a la oferta y la demanda. Esto acaba desembocando en la idea de que intentar educar a todos va en detrimento de educar con calidad. Desde una posición más democrática y comprometida con los derechos humanos, calidad y equidad son conceptos inseparables (Martín, 2004).

En este camino hacia la equidad en educación, es posible diferenciar tres niveles (Marchesi y Martín, 1998):

- 1º) *Igualdad en el acceso*. Existencia de la posibilidad real (accesible por gratuita, cercana y selectiva) de disponer de una plaza en el sistema educativo.
- 2º) *Igualdad en el tratamiento educativo*. Implica una provisión de los servicios educativos (niveles y etapas obligatorias, currículo, recursos, metodología, etc.) similar para todos, aunque adecuándolos a la diversidad de necesidades.
- 3º) *Igualdad de resultados*. Apuesta por conseguir resultados similares entre los alumnos, independientemente de su diversidad (de extracción sociocultural, género, etc.).

Sólo cuando se persigue y se va alcanzando el tercer nivel podemos hablar de equidad en educación, y para ello la escuela y el sistema educativo deben poner en marcha modelos comprensivos e inclusivos provistos de las medidas educativas adecuadas y suficientes de atención a la diversidad. Justificaremos estas afirmaciones y su importancia para una cooperación en educación que promueva la educación básica para todos con calidad.

A un niño se le niega el derecho a la educación cuando la escuela es segregadora, el currículo es rígido y desconectado de su vida y su cultura, la pedagogía es aburrida y memorística;

cuando los profesores no disponen de la formación y motivación suficiente, cuando deben costear parte de su matrícula y los materiales escolares son caros y anticuados, en definitiva, cuando la inversión en educación es insuficiente y las políticas educativas inadecuadas. Porque el fracaso recurrente en el logro universal de la educación básica de calidad es atribuible a la falta de recursos financieros de los países, factor muy importante sin duda, pero también en cierta medida a que algunas Administraciones públicas no hacen lo suficiente para promover ese tipo de educación: no comprometen y movilizan a la sociedad y sus recursos en torno a la decisiva importancia de la educación, no forman y estimulan adecuadamente a los profesores y/o no comprenden lo que se necesita para crear un sistema educativo inclusivo que ayude a todos los alumnos y alumnas a aprender y desarrollarse.

En América Latina aún queda mucho por hacer para convertir en realidad la universalización del acceso a la educación básica, pero al mismo tiempo hay que observar con atención qué pasa dentro del sistema educativo, qué oportunidades de desarrollo reales proporciona a los niños y niñas que logran acceder a la escuela. Las estrategias derivadas del Foro de Dakar se pueden y deben traducir en una serie de medidas —estructurales unas, más funcionales otras— que ayuden a mejorar progresivamente la calidad de la educación básica.

## II. ALGUNAS HIPÓTESIS DE TRABAJO SOBRE LOS PROCESOS DE MEJORA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA

Una evaluación global de la evolución de los sistemas educativos latinoamericanos permite identificar un significativo conjunto de logros ya prácticamente consolidados (Tedesco, 2002: 1):

- La tendencia al aumento progresivo de la inversión en educación.
- Las reformas institucionales, fundamentalmente la descentralización de la Administración educativa, la instalación de sistemas de evaluación de resultados, y la mayor autonomía de las escuelas.
- Un mayor nivel de conciencia social y política de la prioridad de la educación en las estrategias de desarrollo.

Al mismo tiempo, existe un alto grado de consenso sobre la insuficiente calidad de la educación, sobre la lentitud y la pérdida de sentido de las reformas emprendidas, y sobre la existencia de algunos núcleos de resistencia al cambio o la innovación (particularmente en algunas Administraciones educativas, y entre los docentes). El hecho es que, según este autor, las reformas iniciadas en los años noventa fueron en general demasiado homogéneas, realizadas con poca participación social, centradas en la gestión, y relegando los aspectos pedagógicos y curriculares.

Como señala Torres (2005: 19), si la calidad en educación se mide como nivel de logro académico de los alumnos, entonces no ha habido mejora de la calidad después de las reformas. Si la equidad se mide por la mejoría experimentada por los pobres, entonces las políticas compensatorias han fallado en sus propósitos. Pero, más allá de cómo se entienda o mida la pobreza, dos cosas son claras en este momento: a) La pobreza no se está aliviando en la región, sino creciendo; b) Las secuelas de la pobreza inciden de manera directa y negativa en la educación. Esto indica que no es posible seguir manteniendo el foco sólo en la educación desde un enfoque unisectorial, sino que hace falta combinar las políticas educativas con políticas socioeconómicas.

Avanzaremos algunas hipótesis de trabajo sobre las causas de la inequidad y la ineficiencia de la educación básica en la región (Tedesco, 2002):

- La relación entre educación y equidad social.
- La uniformidad de las secuencias de los procesos de reforma o de cambio.
- Las relaciones entre sector público y privado.

- *La correlación bidireccional entre educación y equidad*

Con respecto a la primera hipótesis, pese a la incontestable correlación posi-

tiva entre ambos factores (a mayor educación, mayor equidad social), también existe evidencia empírica respecto a la correlación positiva inversa (a mayor equidad social, mayor desarrollo educativo). En buena medida, los resultados escolares dependen de ciertos *factores de «educabilidad»* (concepto introducido por el Banco Mundial a finales de los noventa), asociados a condiciones materiales, sociales y culturales de vida. En América Latina —donde la inequidad en general, y en educación en particular, es más alta que en otras regiones del mundo con similares niveles de desarrollo, y donde el porcentaje de pobres no deja de aumentar— un alto porcentaje de alumnos que vive en condiciones de pobreza, a veces extrema, ingresa en la escuela con déficit alimenticio, problemas de salud y, fundamentalmente, falta de oportunidades para el desarrollo cognitivo y social básico que tiene lugar los primeros años de la vida, que neutralizan los esfuerzos de la escuela. En esta línea Tedesco (2002: 2 y ss.) afirma que por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto poco significativo en los resultados escolares.

El deterioro de esas condiciones de educabilidad no afecta sólo a los sectores tradicionalmente pobres (medio periurbano, rural e indígena), sino a los «nuevos pobres», nacidos de los procesos de reconversión y globalización productiva. Estaríamos también ante una crisis de valores individuales y colectivos, ante la pérdida del sentido de

comunidad que da origen a la ruptura de la convivencia y a problemas derivados de ella, que se manifiestan especialmente en la adolescencia. Por tanto, no se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social, sino también, cuánta equidad social es necesaria para que la educación pueda tener éxito. Esto no minusvalora la necesidad de mejorar la cobertura y la calidad educativa, sino que enfatiza el carácter sistémico de la equidad (Tedesco, 2002). Estas consideraciones tienen gran importancia en la orientación de las políticas de cooperación en educación, pues llevarían a priorizar:

- La Educación Inicial.
- La educación para la ciudadanía, y la dimensión afectiva del aprendizaje, al lado de la dimensión más cognitiva.
- La necesidad de ampliar el enfoque sectorial de la cooperación en educación, adoptando un enfoque más integral (que afronte al mismo tiempo los problemas de salud, alimentación, apoyo a las familias, empleo, etc.) en los países o sectores en condiciones de pobreza extrema.

Pero la exigencia de mejorar la «educabilidad», siendo un argumento válido para superar el enfoque unisectorial, tiene el riesgo de suponer que hay niños «educables y no educables», del mismo modo que la «empleabilidad» parece asumir como inempleables a muchos millones de personas, o que

hablar de «sobre-edad» en la matrícula señala a miles de niños y jóvenes que parece que «no deberían estar matriculados». En este caso existe el riesgo de trasladar a estas personas la responsabilidad de su situación. Como advierte con acierto R. M<sup>a</sup>. Torres (2005: 33) «*en el campo educativo hay que desconfiar de todo aquello que establece pre-requisitos, pues estos siempre acaban siendo aplicados en contra de las víctimas*».

• *Las reformas educativas*

El *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017* (PREALC, La Habana, Cuba, 2002), definió cinco focos estratégicos para la acción conjunta de los países latinoamericanos en la consecución de los objetivos de Dakar:

1. Los contenidos y prácticas de la educación (para construir sentidos).
2. Los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo, para que éste se ajuste a las necesidades reales de los alumnos.
3. La cultura de las escuelas, para que se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación.
4. La gestión y flexibilización de los sistemas educativos, para ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.
5. La responsabilidad social por la educación, para generar compromisos.

Este proyecto no solo fue consecuencia de los ajustes al marco de Dakar de las reformas educativas emprendidas en la región unos años antes, sino que se debió al hecho de que éstas se habían centrado fundamentalmente en el 2º y 5º focos, y de manera incompleta (en el caso de los docentes sobre todo en su formación, y en el caso de la gestión, sólo en su descentralización administrativa, menos en la pedagógica, y en la evaluación).

En esta misma línea, Tedesco cuestiona la secuencia seguida por las reformas educativas en América Latina, que en general han optado por comenzar a través del cambio institucional, principalmente la descentralización del sistema, la evaluación de resultados y la autonomía de las escuelas, para luego arbitrar otros cambios (curriculares, metodológicos, de formación docente, etc.). Siendo tres aspectos importantes, el problema es que finalmente se han manejado sólo desde una perspectiva política (fragmentación de los ámbitos de negociación para debilitar el poder de los sindicatos docentes) y presupuestaria (reducción y utilización más eficiente del gasto público). Según este autor, esta uniformidad del cambio en la región ha provocado varios fenómenos:

- Al ponerse el acento en los aspectos de gestión y procedimientos, las reformas han ido *perdiendo «sentido»* para los actores (cuadros altos y medios de la Administración y docen-

tes). Según ellos mismos reconocen, tienen dificultades para reflexionar sobre lo que están haciendo y capitalizar la experiencia.

- La prioridad por la gestión ha *postergado los procesos pedagógicos y, por tanto a sus protagonistas, los docentes.*
- *La mayor autonomía de las escuelas, en contextos de pobreza donde no hay recursos efectivos para atender a la diversidad y formar al profesorado, no garantiza la mejora de la educación, e incluso puede producir más desigualdad entre escuelas y alumnos. La autonomía pedagógica, para tener éxito, necesita profesionalidad de los actores (los profesores y gestores de las escuelas), si no quiere provocar más inseguridad e incertidumbre que otra cosa.*

Todo ello recomienda no seguir secuencias estandarizadas de reforma, sino adecuadas a la situación, graduadas en el tiempo, experimentadas, acompañadas de recursos básicos para que tengan éxito y, fundamentalmente, dando mucho más protagonismo a los docentes en el diseño, la aplicación y la evaluación del cambio.

- *Relación escuela-sociedad*

La relación que se establezca entre la escuela y la sociedad, o entre el sector público y el privado, es otra variable importante para afrontar los retos de la

EPT. Parece fuera de duda que la responsabilidad de facilitar una educación básica de calidad para todos los ciudadanos corresponde al Estado, aunque esta premisa básica ha llevado en ocasiones a descuidar dos situaciones que aplican tanto para los países desarrollados, como en desarrollo:

- Que la educación va más allá de la escolarización.
- Y que la escuela, por sí sola, no podrá afrontar todos los retos a los que se enfrenta la educación del ciudadano del siglo XXI.

Tomadas conjuntamente, ambas situaciones implican la apertura de la escuela al entorno (a sus recursos materiales y humanos), la participación de la sociedad en la escuela (voluntariado, mentorados, actividades extraescolares, educación combinada escuela-ONG, colaboración de la empresa en padrinazgos y prácticas laborales, u otras formas de participación), y la planificación y coordinación de recursos públicos locales (administración educativa, laboral, sanitaria, servicios sociales, etc.). Ello implica, en definitiva, transformar las escuelas en comunidades de aprendizaje, trabajar en red. Todo ello, como afirma Tedesco (2002: 11), supone desde luego introducir ciertos niveles de experimentación en las políticas públicas.

### III. EDUCACIÓN INCLUSIVA: MÁS ALLÁ DE LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

En la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre *Necesidades educativas especiales: acceso y calidad* (Salamanca, 1994), se produjo un acuerdo sobre la necesidad de imprimir un cambio radical a la orientación de nuestros sistemas educativos y escuelas para mejorar su capacidad de responder con calidad y equidad a la diversidad de alumnos, sin discriminación ni exclusiones. A partir de ahí ha crecido con fuerza la idea de que «*las escuelas tienen que encontrar la manera de educar con éxito a todos los niños*» (UNESCO, 1994: 59). Desde entonces son muchas las investigaciones y experiencias que a lo largo del mundo han tratado de hacer realidad este reto educativo de lo que se ha dado en llamar «educación inclusiva». Este avance se está produciendo entre otras importantes razones porque el grupo de alumnos excluidos es muy grande, y cada vez más diverso.

El avance hacia la educación inclusiva puede y debe producirse a dos niveles: macro (en el diseño del sistema educativo y del currículo) y micro (en el contexto de la escuela y del aula). Las políticas integrales hacia la inclusión deben promover el avance en ambas direcciones, porque la inclusión no se consigue solo implantando algunas medidas de atención a la diversidad en una escuela o en un aula aisladas en el marco de un sistema excluyente.

### III.1. *Diseñar el sistema educativo y el currículo en coherencia con políticas y valores de inclusión social*

Las distintas perspectivas sobre la educación básica para todos operan generalmente como premisas sobre las que cristaliza el discurso de los defensores y detractores de cada modelo de escuela y de currículo. Y aunque indudablemente las medidas estructurales son responsabilidad exclusiva de los gobiernos, es la presión de la sociedad —nacional e internacional— quien muchas veces promueve unos modelos u otros. No se trata de decir a los gobiernos qué reformas educativas deben emprender basándose en criterios fundamentalmente financieros —hay demasiados y desafortunados antecedentes—, pero sí parece legítimo argumentar decididamente sobre la influencia de unos u otros modelos en la equidad. En todo caso, no existe un modelo único de sistema inclusivo o una recomendación válida para todos. Siendo indispensable construir alternativas propias a partir de la realidad, lo importante es mantener el principio de inclusión como horizonte de trabajo (Vélaz de Medrano, 2003 y 2005).

- *Comprensividad: la opción por un sistema educativo inclusivo o selectivo*

Siempre con referencia al periodo de escolaridad obligatoria, la escuela

selectiva se define como una *organización favorecedora de la selección y clasificación precoz de los alumnos y de su asignación temprana a ramas educativas muy diferenciadas, tanto por su estructura curricular, como por las posibilidades de promoción social y cultural que implican*. La asignación de los alumnos y alumnas a las diferentes ramas se realiza tradicionalmente en función de las calificaciones obtenidas en exámenes nacionales realizados al final de un determinado ciclo o etapa, mediante el dictamen del centro escolar, o por propia iniciativa del alumno y/o su familia en función de intereses y, sobre todo, posibilidades y recursos.

Por el contrario, la escuela comprensiva se ha definido como *un sistema y una forma de enseñanza que ofrece a todos los alumnos de una determinada edad un fuerte núcleo de contenidos comunes, dentro de una misma institución y una misma aula (aunque permitiendo los agrupamientos flexibles temporales), evitando de esta forma la segregación de los alumnos en vías de formación diferentes que puedan ser irreversibles*. Esta opción considera que cuanto más tarde se vean obligados los alumnos y alumnas a tomar una decisión que les obligue a optar entre una vía más académica y otra más profesional, mayores probabilidades habrá de que esta decisión esté basada en criterios fundamentalmente académicos y no de naturaleza sociocultural y económica.

Los supuestos pedagógicos y sociológicos que subyacen a estos dos modelos de escuela son contrapuestos. Aún suponiendo un común interés por ayudar y promover el desarrollo de todos los alumnos, en el modelo de escuela selectiva se prescinde demasiado pronto de los principios de normalización e integración, en aras de una supuesta mayor eficacia instructiva. Con ello, no sólo se adopta una postura pesimista sobre las posibilidades de la educación, sino que se barren las nuevas teorías sobre el aprendizaje y el currículo, y finalmente se abandonan importantes convicciones sobre la construcción social de los valores democráticos.

Es preciso reconocer, no obstante, que muchas veces la opción por o la vuelta al modelo de escuela selectiva ni siquiera tiene detrás una toma de posiciones consciente sobre tan importantes principios educativos, sino que simplemente constituye una solución en falso (porque es a corto plazo más «barata») a los altos índices de fracaso escolar de la escuela pública y al descontento de un profesorado abrumado por la complejidad de educar a un alumnado heterogéneo, sin los medios y la formación suficiente.

Disponemos de información comparada que nos permite afirmar que los sistemas educativos selectivos no son más eficaces en el rendimiento de los alumnos que los comprensivos, como muestra el último Informe del Programa para la Evaluación Internacional de los Alum-

nos PISA (OCDE, 2004). Dicho esto, hay que advertir que en el marco de un sistema comprensivo de educación básica es esencial disponer un conjunto de medidas —ordinarias y extraordinarias— de atención a la diversidad, de lo contrario, el sistema comprensivo puede volverse ineficaz e, incluso, producir más inequidad.

Por último, es importante destacar que la comprensividad no excluye la optatividad, ni tampoco la flexibilidad de opciones al final de la Secundaria, siempre que éstas no sean irreversibles y lleven a la existencia de centros e itinerarios a los que se derivan por sistema los alumnos desaventajados.

- *Flexibilidad, apertura y adecuación del currículo*

Partiendo de unas competencias generales básicas comunes establecidas por el Estado, debería ser posible que cada alumno/a pueda alcanzar su techo madurativo partiendo de sus propias necesidades y capacidades. Por ello, cobra especial importancia dotar de autonomía a los centros y al profesorado, concibiendo el currículo de manera flexible, como una hipótesis de trabajo, y no como algo cerrado y acabado destinado a un alumno medio y a un centro tipo que no existen en la realidad de nuestras escuelas. Al lado de esto hay que enfatizar que la autonomía de los centros debe ir acompañada de un seguimiento y evaluación de sus resultados.



Un currículo abierto permitirá a los centros contextualizar el contenido del aprendizaje, incorporando conocimientos y valores culturales y sociales de la comunidad a la que pertenece la escuela. Esto es muy importante cuando se trata de que los alumnos se sientan en la escuela como en su propia casa, lo que previene el absentismo, el abandono temprano y/o el fracaso escolar. Estas situaciones se deben muchas veces en la fuerte discrepancia existente entre el idioma y los valores y cultura de la escuela y aquellos que los alumnos viven en su entorno familiar y social. Por ello, el objetivo a conseguir parece claro: es preciso reducir ese nivel de discrepancia adoptando un modelo intercultural —y bilingüe si fuera preciso— de la escuela y del currículo (Vélaz de Medrano, 2005).

Por último, es necesario redimensionar el currículo, evitar la acumulación innecesaria de contenidos, las lagunas y reiteraciones. Actualmente existe un movimiento internacional hacia el currículo centrado en el desarrollo de las «competencias básicas» que necesita el ciudadano del siglo XXI, que es otra manera de referirse a lo que en Dakar se denominaron «necesidades básicas de aprendizaje», que comprenden tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas), como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar

plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

### III.2. *Transformación progresiva de las escuelas en «comunidades de aprendizaje»*

No es fácil imaginar una escuela totalmente integradora en el seno de una sociedad que tiende a segregar, pero sí es concebible una escuela más equitativa. Existen en el mundo —desarrollado y en desarrollo— muchos sistemas y experiencias alentadoras en esa dirección. Incluso en el marco de un sistema educativo con escaso poder inclusivo, los centros educativos pueden hacer mucho por promover el desarrollo y el éxito en el aprendizaje. Lo importante es que se proponga utilizar en esa dirección el margen de autonomía y los recursos de que disponga.

El poder de la educación para combatir la exclusión social consiste en que sus responsables se propongan y sean capaces de promover el éxito en los aprendizajes básicos de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos. Desde este planteamiento general, vemos un incremento del interés en torno a dos aspectos importantes, e inseparables:

- Los factores que hacen que determinados centros escolares tengan más éxito que otros en la atención a la diversidad.

- Los procesos de mejora de la educación, tomando como centro la escuela.

Ambos aspectos son de obligada referencia conjunta, pues si bien es importante conocer los mecanismos que funcionan en los centros que aúnan equidad y calidad, estos no son inmediatamente replicables a otros centros, lo que hace necesario conocer al mismo tiempo qué estrategias generales permiten a cada centro (con sus peculiaridades, posibilidades y limitaciones) avanzar en la dirección adecuada.

La inclusión educativa se refiere a cambios sustantivos en los contextos físicos, curriculares y organizativos de las escuelas, a la transformación de sus políticas y prácticas educativas. Pero este tipo de cambios se producen fundamentalmente movidos por unos determinados *valores y expectativas*, y son conseguidos a través de *procesos de colaboración y participación* de la comunidad escolar (incluyendo el tejido social del entorno). Por ello, los objetivos de las políticas que la promueven se centran en el análisis e impulso a estos tres factores de inclusividad: *valores, expectativas y procesos de colaboración*.

Es posible afirmar la existencia de centros escolares que, con una enorme complejidad educativa, pocos recursos, y contra todo pronóstico, consiguen unas

cotas de éxito educativo en el periodo obligatorio muy por encima de la media. Sabemos que estos centros pueden tener diferencias importantes entre sí, pero comparten algo muy importante: su gran «potencial» de inclusión socioeducativa. Actualmente disponemos de evidencia teórica y empírica relevante sobre dos elementos nucleares del tema<sup>1</sup>:

- La educación inclusiva.
- El movimiento por la eficacia y mejora de la escuela.

- *Dimensiones de la educación inclusiva*

La incorporación masiva de alumnos en desventaja a las escuelas o la integración de alumnos con discapacidad, se ha venido haciendo en muchos casos sin que los centros hayan modificado apenas su organización, ni su funcionamiento, y sin que se hayan cuestionado su posición (su «cultura») sobre la diversidad del alumnado. Por ello, para muchos profesores y padres los alumnos diversos siguen siendo «esos otros» que deben acomodarse a los valores, las normas y el currículo establecido para los «normales». En el movimiento plural de reacción y superación de estas situaciones y prácticas asimilacionistas, está una parte importante del origen de lo que hoy llamamos educación inclusiva (Echeita, 2004).

---

<sup>1</sup> Ambas líneas de trabajo agrupan las perspectivas *ética, social, organizativa, comunitaria e investigadora* de este movimiento educativo.

La educación inclusiva se articula en torno a tres dimensiones: cultura, políticas y prácticas<sup>2</sup>. La dimensión *Cultura* está orientada hacia la creación de una comunidad segura, acogedora y colaboradora. Pretende desarrollar valores inclusivos, compartidos por el profesorado, el alumnado y las familias en general. La dimensión *Políticas* se concreta en un plan integral de la escuela para atender a la diversidad centrado en el aprendizaje de todos los alumnos. Por último, la dimensión *Prácticas* trata de garantizar que las actuaciones del centro (actividades de aula y extraescolares) reflejen la cultura y las políticas inclusivas de la escuela.

En definitiva, la educación inclusiva es *un proceso que admite grados*, y que desde luego va más allá de la nueva incorporación a la escuela de aquellos alumnos que habían estado tradicionalmente excluidos. El objetivo es ayudar a los centros a identificar y derribar «*las barreras al aprendizaje y la participación*».

- *El movimiento por la eficacia de la escuela*

El movimiento que desde hace dos décadas viene estudiando las denominadas «*escuelas eficaces*», ha producido un corpus de conocimiento hoy común-

mente aceptado que forma parte ya de los supuestos de la educación inclusiva:

- Considera a *la escuela como la unidad de cambio educativo*. En realidad, viene a contravenir la tradición, afirmando que los miembros de la escuela son en gran medida la solución a los problemas educativos, y no el problema mismo.
- Hace hincapié en que *los procesos de mejora de la educación no son un asunto exclusivo de la escuela*, ni ésta puede afrontarlos en solitario. En este proceso deben implicarse distintos actores: la administración, los agentes de apoyo externo, y la comunidad del entorno.
- Propugna un *modelo de apoyo a la escuela* por parte de distintos agentes internos y/o externos (orientadores, mediadores, trabajadores y educadores sociales, educadores de calle, etc.) de corte *global, preventivo, colaborador y comunitario*.
- En relación con el punto anterior, considera que *el objetivo es la mejora del aprendizaje de todos los alumnos mediante el fortalecimiento de las capacidades de la institución* (de sus miembros), para crear las «*condiciones internas*» que favorezcan esa mejora.
- Enfatiza la importancia de la *evaluación participativa* de los procesos de cambio y de toma de decisiones.

<sup>2</sup> Una de las obras clave en este ámbito, la denominada *Guía para la Inclusión* (Booth y Ainscow, 2000), constituye una guía útil para ayudar a los centros escolares a desarrollar procesos de evaluación y mejora de la educación inclusiva.

Pese a las posibles carencias del sistema educativo, parece demostrado que tienen un alto grado de eficacia educativa aquellos centros escolares que han creado un clima de participación y compromiso ético con el éxito escolar, cuyos profesionales colaboran entre sí para organizar adecuadamente el proceso de enseñanza y aprendizaje, reflexionan sobre los métodos pedagógicos más adecuados, estimulan la participación de padres y alumnos, y se autoevalúan regularmente.

En suma, la escuela inclusiva ha de adoptar la organización de una auténtica «comunidad democrática de aprendizaje», donde profesores, familias, alumnos, equipos directivos, agentes de apoyo, y organizaciones del entorno comunitario colaboren para:

- Centrarse en analizar y apoyar los procesos de aprendizaje, para satisfacer las necesidades de *todos* los alumnos.
- Promover la participación de *todos* los miembros de la comunidad escolar en las actividades de enseñanza, aprendizaje, convivencia y ocio.
- Crear *redes de colaboración y apoyo mutuo* entre la escuela y las organizaciones del entorno (otras escuelas, servicios públicos, empresas, ONG, etc.) en torno al objetivo de la atención a la diversidad.

Una escuela con densidad moral es una institución con capacidad de afecto, confianza, comunicación, participación y

cooperación (Puig, 2003). En definitiva, una comunidad democrática de aprendizaje. Pero avanzar en este tipo de escuelas tiene mucho que ver con el respaldo y la formación que la Administración educativa dé a los profesores y gestores escolares. La escuela inclusiva requiere «profesionalizar» la enseñanza.

Asimismo, como ha puesto de manifiesto un estudio de la OCDE (2001), la sensibilización, compromiso y apoyo del tejido social (corporaciones locales, asociaciones, ONG, etc.) a las escuelas tiene una gran importancia en su eficacia educativa, por encima de lo que se podría esperar en función de la renta *per cápita* de la zona.

En América Latina —con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, promotora de la Iniciativa de educación básica «comunidad de aprendizaje»— hay experiencias en ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela), cada una con su propia identidad, de las que podrían extraerse interesantes conclusiones.

#### IV. REVISIÓN Y MEJORA INTEGRAL DE LA PROFESIÓN DOCENTE

En Latinoamérica existe una proporción muy elevada de maestros de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que no poseen la adecuada titulación académica, carecen de formación pedagógica suficiente y actualizada, y son presas del

TABLA 1. Años de educación postsecundaria requeridos para ser docente titulado, por nivel educativo, año 1999

	Años de formación		
	Primaria	Secundaria Inf.	Secundaria Sup.
América Latina			
Argentina	2,5	3,25	5
Brasil	3,5	4	4
Chile	4	4	5
Paraguay	3	4	3
Perú	5	5	5
Uruguay	3	4	4
OCDE			
Alemania	5,5	6	6,5
España	3	6	6
Francia	5	5	5,5
Portugal	4,5	4,5	4,5
Reino Unido	4,5	4,5	4,5
República Checa	4,5	4,5	5

Fuente: M. Siniscalco «A statistical profile of the teaching profession», ILO-UNESCO, 2002.

desaliento por la dificultad creciente de su tarea, el aislamiento, la falta de incentivos y la insuficiente consideración social de su profesión. Por otra parte, la precariedad de los salarios les conduce en ocasiones al absentismo y el pluriempleo, con las desastrosas repercusiones que esta situación tiene para el adecuado ejercicio de la docencia, factor decisivo en la calidad de la educación. En consecuencia, es necesario invertir y adoptar medidas estructurales para profesionalizar y prestigiar la docencia.

Por otra parte, la formación docente ha estado con frecuencia demasiado vinculada a la implantación de las reformas

(según una secuencia de difusión del conocimiento y la innovación de arriba hacia abajo). Pero no se consigue mejorar la calidad de la educación dando unas directrices generales sobre lo que debe hacerse, sin que cambie nada más. No es posible cambiar prácticas muy arraigadas desde hace años en los centros diciéndole a los profesores que hagan las cosas de otra manera, y sin darles mayores facilidades para hacerlo.

En consecuencia, va tomando fuerza la idea de que hay que enfrentar la cuestión docente más allá de la formación, desde las múltiples dimensiones que la integran. Como recuerda acertadamente Torres (2005: 88), la posibilidad de su-

perar la actual situación de la educación en América Latina no pasa sólo por los docentes, ni tampoco la cuestión docente pasa sólo por la formación. *«Se precisa una revisión integral del reclutamiento, las condiciones de vida y de trabajo, evaluación, motivación, reconocimiento, aprendizaje permanente, recuperación del sentido mismo de la profesión, realizada en el marco de una revisión de la cuestión educativa, y de la cuestión escolar específicamente».*

Contemplar el problema en su multidimensionalidad no significa que todo haya de afrontarse al mismo tiempo. Significa que hay que proponerse metas, priorizarlas, implantarlas progresivamente de acuerdo a los recursos, y evaluarlas. Lo que es seguro es que ninguna intervención sobre alguno de los aspectos (salarios, formación u otros) por sí sola, producirá esa reforma en profundidad que necesita la cuestión docente. Lo importante es no pensar que el docente es un insumo más del sistema, como las infraestructuras, y que puede sustituirse o reducirse como ellas por otros o menos insumos. Tampoco es un actor más, pues cualquier posibilidad de transformar la educación pasa por el profesorado. Es un actor esencial, y todos los aspectos referentes a su profesionalización (también sus condiciones de vida) son de la mayor importancia para la calidad del sistema.

Pero centrándonos en la formación, que es desde luego necesaria, habría

que despejar todas las dudas acerca de si el aumento de la formación incide radicalmente en la calidad de la educación. Definitivamente sí, a condición de que sea de calidad, es decir, que prepare para el oficio en conexión con la realidad.

En abril de 2003 se convocó un Seminario Taller sobre Condición y Profesión Docente en Cartagena de Indias, con el objetivo de poner en marcha la Red Iberoamericana de Formación Docente con los ministerios de la región, que cristalizaría luego en un plan de cooperación para fortalecer las políticas de formación docente (XIII Conferencia Iberoamericana de Educación; Tarija, 2003).

En este seminario se diagnosticaron los factores que demandan la transformación del oficio docente: nuevo perfil y demandas de los alumnos, cambios en la familia y otras instituciones de socialización (internet, medios de comunicación entre otros), las nuevas demandas del mercado laboral, los nuevos fenómenos de exclusión social, entre otros.

Sin embargo, hasta ahora las políticas de formación no han conseguido entrar en la reformulación estructural de las características y del ejercicio de la profesión en los nuevos escenarios políticos, sociales y económicos (OEI, 2003). En la actualidad, lo que se refiere no es mera capacitación de los profesores, sino formación (comprensión amplia de los problemas y desarrollo de competen-

cias teórico-prácticas para resolverlos) (Torres, 2005: 81). Las políticas para el desarrollo profesional y la capacitación de los profesores debe prepararlos para contribuir a que las escuelas sean comunidades con unas prácticas y hábitos basados en valores democráticos (equidad, solidaridad, tolerancia, participación, etc.).

Las estrategias para mejorar la condición profesional y la formación de los docentes latinoamericanos deberían contemplar, al menos:

- Renovar las instituciones de formación del profesorado para que puedan albergar conjuntamente programas de formación inicial, permanente y prácticas de acompañamiento. Estas deben ofertar una formación actualizada y adecuada a los retos actuales de la profesión.
- Adoptar medidas para formar y habilitar a los maestros en ejercicio sin titulación.
- Remunerar a los maestros con un salario que les permita dedicarse en exclusividad y con continuidad a la docencia, dignificando sus condiciones de vida;
- Vincular el régimen de compensaciones, incentivos y ascensos al esfuerzo, la aptitud y el desempeño (tabla 2).
- Lograr que la profesión docente sea más atrayente para jóvenes con talento.
- Poner en marcha modalidades eficaces de formación permanente,

centradas en mejorar las destrezas, conocimientos y motivación de los educadores y los gestores, primando la formación de «equipos» docentes y de gestores, por encima de la formación aislada del profesional.

## V. LA PARTICIPACIÓN EN UNA GESTIÓN INSTITUCIONAL AL SERVICIO DEL APRENDIZAJE

En el *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017* (PREALC, La Habana, Cuba, 2002), los ministros se comprometieron a prestar atención a cinco focos estratégicos, entre ellos, mejorar:

- La gestión de los sistemas educativos.
- La gestión institucional de los ministerios de educación y la descentralización.
- La responsabilidad social con los resultados de la educación.

En realidad se trataba de reconducir algunas reformas emprendidas en la región una década antes, con resultados no muy satisfactorios en todos los casos como hemos venido mencionando.

Por su interés en el marco de este informe, nos detendremos a considerar brevemente dos aspectos de la gestión educativa en los sistemas educativos latinoamericanos:

TABLA 2. *Incentivos docentes orientados a mejorar la efectividad de la enseñanza*

Remuneración		Condiciones de trabajo	
Salario	Adicionales	Entorno	Capacitación docente
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Inicial</li> <li>— Escala salarial</li> <li>— Pagos regulares</li> <li>— Méritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Por asistencia regular</li> <li>— Por desempeño de los alumnos</li> <li>— Beca por proyectos en el aula</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Instalaciones de la escuela</li> <li>— Instalaciones del aula</li> <li>— Número de estudiantes</li> <li>— Rango de edad de los alumnos</li> <li>— Comunidad académica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Conducción de la clase</li> <li>— Uso de los materiales</li> <li>— Preparación de lecciones</li> <li>— Aplicación de pruebas</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Asignaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Entrega de materiales</li> <li>— Costo de vida</li> <li>— Condiciones desfavorables</li> <li>— Gasto de traslado</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Beneficios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Vacaciones pagadas</li> <li>— Licencia por enfermedad</li> <li>— Licencia por maternidad</li> <li>— Seguro de salud</li> <li>— Asistencia médica</li> <li>— Pensión</li> <li>— Seguro de vida</li> <li>— Empleo adicional</li> <li>— Trabajo docente adicional</li> <li>— Exámenes para el ascenso</li> <li>— Redacción de libros de texto</li> <li>— Proyectos de desarrollo</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Apoyo a la enseñanza</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Guías para los docentes</li> <li>— Computadoras para los alumnos</li> <li>— Programación de las clases</li> <li>— Provisión de recursos</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Oportunidades de carrera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Maestría docente</li> <li>— Director</li> <li>— Supervisor</li> <li>— Entrenamiento post-servicio</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Suplemento en especie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Subsidio o gratuidad de la vivienda</li> <li>— Subsidio o gratuidad de alimentación</li> <li>— Terreno para la construcción de vivienda</li> <li>— Préstamos a tasa promocional</li> <li>— Becas para los hijos</li> <li>— Entrega gratuita de libros</li> </ul>		<p style="text-align: center;">Supervisión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Observación</li> <li>— Retroalimentación</li> <li>— <i>Coaching</i></li> </ul>	

Fuente: Kerry Kennedy, «Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific region: An exploration of the Issues», tomado de F. Kemmerr, 1990.

- Los cambios institucionales orientados a que los sistemas formal y no formal cumplan sus propósitos de calidad y equidad de la educación.
- La responsabilidad social con la educación.

### v.i. La gestión por la calidad y la equidad

Según el análisis de la CEPAL/UNESCO (2005: 69 y ss.) los factores que afectan negativamente a una gestión centrada



en la calidad y equidad de los aprendizajes son de la siguiente naturaleza:

- Problemas estructurales:
  - La fuerte centralización que se mantiene a pesar de las reformas, especialmente en aspectos pedagógicos y curriculares. Es conocida la relación que guarda la autonomía de la escuela con la mejora de los logros de los alumnos y con la innovación educativa (OCDE, 2004).
  - La alta rotación en los puestos de planificación y decisión política.
  - Los bajos salarios de los empleados de plantilla de los ministerios.
- Problemas en la utilización de recursos y tiempos:
  - En la región no está generalizada la jornada completa para poder incluir más turnos en las escuelas, y el calendario escolar es excesivamente reducido. Pero la investigación demuestra que el tiempo de exposición a la educación tiene relación directa con los aprendizajes.
  - El gasto corriente consume entre el 90 y el 95% del presupuesto en educación, quedando un porcentaje muy bajo para otros capítulos, entre los cuales el gasto en infraestructuras consume la mayor parte. Esto significa que las becas escolares (para niños y niñas sin recursos para escolarizarse), los recursos extra para centros en zonas de atención preferente (por bajo rendimiento y con población en desventaja, en zonas rurales, etc.), y la innovación educativa, son los ámbitos

que en mayor medida se financian con préstamos internacionales. Por otra parte, en la región tampoco hay suficiente conocimiento de dónde se debe asignar la inversión para que tenga más impacto en la equidad y calidad de la educación.

La política —estatal, regional o local— orientada a mejorar la calidad con equidad, puede adoptar distintos modelos de asignación y gestión de recursos, y sería conveniente que estos se ajustaran a lo que la investigación y la experiencia nos enseñan. En esta línea hay conclusiones de los estudios PISA sobre calidad de la educación que pueden tener repercusiones para la política educativa, como sugiere la propia OCDE (2004: 22-24). Por su interés para afrontar los desafíos en la mejora de la calidad en una diversidad de países y situaciones, los resumimos a continuación.

- *Eficiencia de la escuela y desigualdad social*

Los informes PISA (2000 y 2003) confirman que demasiado a menudo la escuela no mitiga la influencia del entorno familiar, sino que la refuerza. Todos los países se enfrentan al reto de avanzar en rendimiento e igualdad, y por eso es importante conocer cómo se distribuyen entre las escuelas y dentro de las escuelas el rendimiento y la ventaja socioeconómica (de ahí también la importancia de arbitrar procesos de evaluación del sistema). La

experiencia nos enseña que se deben aplicar soluciones diferentes en situaciones diferentes, y de acuerdo con esto la OCDE describe una variedad de medidas en función de distintos objetivos:

- *Ayuda orientada a los alumnos independientemente del entorno socioeconómico*: intervención temprana, clases de refuerzo para alumnos con menor rendimiento, individualización de la enseñanza.
- *Ayuda orientada a alumnos de entornos más desfavorecidos*: promoción de la educación preescolar (con becas para materiales, comedor, transporte); dotación de más recursos a zonas desfavorecidas de atención preferente.
- *Proponerse elevar el rendimiento de todo el alumnado*: mejora de los currículos y métodos de enseñanza; aumento de la participación de los padres; aumento e incentivación de la responsabilidad de los centros en la mejora de los resultados.
- *Crear estructuras escolares más inclusivas que reduzcan la segregación de los estudiantes*: evitar la existencia de tipos diferentes de centros en función de variables académicas, culturales, socioeconómicas, etc.

- *¿Actuar sobre el rendimiento del sistema o sobre los grupos desfavorecidos?*

Cuando la mayoría de los alumnos tiene un bajo rendimiento, independiente-

mente de que el contexto socioeconómico sea o no desfavorecido, no sirve centrarse sólo en un grupo de alumnos. Pero en los países con mayor influencia del entorno sobre el rendimiento (caso de América Latina y otras regiones del mundo), la mayor inversión y recursos deberán dirigirse hacia el colectivo de alumnos en desventaja.

- *¿Actuar sobre los centros o sobre los alumnos con bajo rendimiento?*

En los países donde la segregación socioeconómica (entre clases sociales y zonas geográficas, urbana, rural, suburbana) está muy consolidada (caso de América Latina), hay que prestar atención a las diferencias entre escuelas. Un indicador útil para tomar decisiones políticas es conocer la proporción de la variación del rendimiento entre escuelas. Si es pequeña, serán más útiles los cambios dentro de las escuelas para atender a la diversidad de necesidades de estos alumnos. En cambio, en países con grandes diferencias entre escuelas (escuelas con alto rendimiento en general y otras que concentran el rendimiento bajo), se recomienda:

- Orientar las políticas y los recursos hacia estos centros (especialmente en sistemas educativos con modelos no comprensivos, estratificados).
- Asignar recursos diferentes a las escuelas en función de las dificultades que afrontan, evaluando la mejora en sus objetivos educativos.

- Ofrecer a los estudiantes oportunidades educativas adecuadas y diversificadas y apoyar a sus familias.

Elegir entre unas u otras opciones sólo puede hacerse de manera fundada si la Administración conoce el funcionamiento del sistema educativo, si puede valorar dónde están las brechas de inequidad y falta de calidad (dentro de o entre los centros, interregionales, etc.). No se puede gestionar lo que no se conoce. Los sistemas de evaluación permanente son el procedimiento que permite el flujo de información necesario para evitar las inercias del sistema, y tomar decisiones ajustadas.

### *v.2. La responsabilidad social con la educación*

La educación básica de calidad debe ser «para todos», pero también hay que lograrla «entre todos», de otra manera no se conseguirá superar ese desafío. En este sentido, es muy importante plantearse qué grado de responsabilidad están asumiendo, y pueden asumir, cada uno de los agentes en la calidad y equidad de la educación. Nos referimos a:

- La Administración educativa.
- Otros ministerios: Hacienda, Sanidad, Trabajo, Bienestar Social, etc.
- Las familias.
- Otros miembros de la comunidad educativa: profesores, directores, administrativos.
- La empresa.
- Los sindicatos.

- La universidad.
- La sociedad civil.
- La comunidad internacional.

Sin el concurso de todos ellos será difícil alcanzar altas cotas de cobertura y calidad de la educación. Tanto en América Latina como en otras regiones hay experiencias de corresponsabilidad (algunas recogidas en CEPAL/UNESCO, 2005) de las que convendría sacar conclusiones para poder asumir las metas de la EPT en 2005.

### *v.3. Desarrollar y aplicar sistemas de evaluación interna y externa del sistema educativo acordes con los principios de calidad y equidad*

Aunque la evaluación ha sido uno de los ejes principales de las reformas educativas de los años noventa en América Latina, la mayoría de los países carece aún de un sistema de indicadores que definan lo que los alumnos deben «saber» y «saber hacer» en cada nivel educativo, reduciendo la evaluación del aprendizaje a la evaluación del rendimiento (tasas de finalización, calificaciones, etc.).

La evaluación, como la educación, está cargada de valores. La concepción de la educación y de la función social de la escuela inciden en nuestro concepto de calidad y éste a su vez en qué, para qué y cómo evaluamos. Desde la posición en la que calidad es sinónimo de equidad, estas tres preguntas tienen algunas

respuestas que pasamos a formular (Martín, 2004):

- La finalidad principal de la evaluación es ante todo la mejora del aprendizaje de los alumnos (aunque esto no excluye la función de control y rendimiento de cuentas de los centros).
- La información derivada de la evaluación de una escuela o de un sistema educativo debe usarse bien, si queremos que sea útil para mejorar. Comparar los resultados de los centros o de los países con este fin sólo puede hacerse comparando realidades semejantes, es decir, contextualizadas socioculturalmente. La mera comparación o los rankings de centros y países no permiten entender qué parte de los resultados educativos se debe a la escuela o al sistema, y qué parte se debe al contexto.
- Es recomendable realizar evaluaciones globales de los centros y los sistemas, aplicar modelos de evaluación que consideren las dimensiones de contexto, entradas, procesos y resultados (superando el modelo *input/output*).
- Mantener una concepción amplia de lo que llamamos «resultados» en educación. Los mejores centros son aquellos donde los alumnos aprenden más, sin duda, pero ¿qué deben aprender?, ¿qué evaluamos de todo lo que han aprendido? Abogamos por la inclusión de indicadores de calidad relativos al aprendizaje en las áreas curriculares, y también de

las actitudes y los valores, y el desarrollo socioemocional. Los indicadores de resultados deben incluir también el nivel de satisfacción con la escuela de alumnos, padres y profesores.

- Desde el punto de vista de la equidad es fundamental que la evaluación tenga en cuenta a aquellos alumnos/as que el sistema pierde o no llega a recoger. La desescolarización, las repeticiones, las derivaciones a vías menos valoradas socialmente y los abandonos, son indicadores privilegiados de la escasa calidad de un centro y de un sistema.

Con respecto a la *evaluación de los sistemas educativos*, hay que decir que habiendo estudios internacionales que persiguen este objetivo, no acaban de centrarse en el contexto de los países en desarrollo, y pocos incluyen indicadores sensibles a la equidad, o no acaban de hacerlo satisfactoriamente. Por ello sigue siendo una demanda recurrente la incorporación de indicadores cuantitativos y cualitativos que nos permitan valorar también —más allá de tasas y flujos— los procesos educativos en su contexto, que son los que explican esas tasas y flujos.

Disponer de un sistema internacional de indicadores es un logro, pero es importante también que cada país lo aplique a nivel nacional con las oportunas adaptaciones, y que proporcione a los centros educativos metodologías e instrumen-

tos de evaluación y autoevaluación basados en los principios de calidad con equidad y corresponsabilidad.

En evaluación de centros, cabe destacar la *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva* (Booth y Ainscow, 2000), destinada a facilitar a profesores y equipos directivos el análisis de sus políticas, valores, relaciones y prácticas, para evaluar hasta qué punto son inclusivas (favorecen el aprendizaje y la participación de todos) o excluyentes.

## VI. OPTIMIZAR EL POTENCIAL EDUCATIVO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

La radio y la televisión educativa han jugado en la región un papel fundamental en la educación de jóvenes y adultos, y de hecho lo siguen manteniendo. Ahora se afronta el reto de la incorporación de un nuevo recurso de comunicación y acceso a la información y al conocimiento.

La llamada «alfabetización digital» ha sido reconocida ya como una necesidad básica de aprendizaje por Naciones Unidas. Y pese a que pueda resultar improcedente en una región con recursos ya sobregastados, enfrentar la igualdad de oportunidades supone poner en marcha políticas públicas activas y bien gestionadas para facilitar el acceso masivo a las nuevas tecnologías.

Más allá de la dotación de recursos tecnológicos a las escuelas de forma masiva, se trata de establecer una política educativa sobre el uso de este recurso.

La utilización de las TIC es sin duda un medio para mejorar la calidad de la educación, pero su extensión por sí sola no garantiza nada (sabemos el caso de escuelas latinoamericanas sin luz eléctrica a las que se ha dotado de recursos informáticos, o de otras en las que éstos se guardan bajo llave por falta de conocimientos sobre su uso). La incorporación de las TIC a la escuela debe formar parte de una política integral con unos objetivos precisos, fundamentalmente:

- Ofrecer una alfabetización digital mínima a la población.
- Incorporar el aprendizaje de las TIC desde Primaria hasta educación de adultos, integradas como recurso didáctico, como ampliación de los aprendizajes instrumentales relacionados con los lenguajes, la información y la comunicación en general (hasta ahora reducidos a los códigos de la lectoescritura y las matemáticas).
- Actualizar de manera continua los contenidos de la enseñanza, enseñando a alumnos y profesores a *localizar y analizar críticamente* fuentes fiables de información y conocimiento.
- Utilización de los distintos recursos de la educación a distancia (las plataformas virtuales de aprendizaje, la radio y la televisión educativas, la tu-

toría presencial y telemática, etc.), tanto para la educación de los alumnos, como para la formación inicial y permanente del profesorado, de los gestores escolares, y para el asesoramiento a las familias (en este caso a través de la radio y tv educativas).

- Creación de redes de cooperación entre escuelas (comunidades virtuales de comunicación, colaboración e innovación). Entre otras funciones, esto permitiría compensar el aislamiento de las escuelas rurales (que no disponen de bibliotecas, centros de cultura, etc.). Hay en todo el mundo experiencias de interés en este sentido que pueden ser marco de referencia.
- Creación de bibliotecas escolares virtuales a disposición de alumnos, profesores y familias.

## VII. ARTICULACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN FORMAL Y NO FORMAL

A pesar de la insistencia de agencias como UIS-UNESCO o Banco Mundial, las estadísticas sobre educación —tanto nacionales como internacionales— siguen centradas en el sistema escolar. En la región no disponemos apenas de información sistemática sobre la educación no formal, la educación a distancia u otras modalidades educativas que tienen lugar fuera de la escuela. Pero tampoco las reformas educativas se extienden hasta lo no formal. Las leyes son

«de escolarización» no leyes sobre la educación en sentido amplio, a pesar de que con ello se descuida una parte muy importante del sistema educativo. Por otra parte, las diferencias entre educación formal, no formal e informal están hoy mucho más borrosas, y la concepción de la escuela como «comunidad de aprendizaje» las hará más borrosas aún.

Más allá del sistema externo de «drenaje» que las instituciones de educación no formal constituyen en ocasiones para las de la educación formal —actuando como escuelas de segunda oportunidad que recogen esos «casos difíciles» a los que el sistema educativo formal no dio respuesta— la coordinación de acciones y profesionales entre ambas podría pasar a reforzar el sistema preventivo de apoyo al éxito escolar y la inclusión social en entornos desfavorecidos. Más aún, deberían formar un eslabón muy importante de la cadena que provea de educación a lo largo de toda la vida (que es el lugar que ha ido ocupando en los países más desarrollados). En este sentido, Torres (2005: 78) afirma que aprendemos *a lo largo de la vida* (desde que nacemos) y *a lo ancho de la vida* (en múltiples escenarios, de los que el sistema escolar es uno más).

Es posible establecer eficaces acuerdos de colaboración entre las instituciones del sistema educativo formal y no formal, a ser posible con conocimiento, apoyo y financiación de la Administración educativa nacional y/o local. Pon-

dremos algunos ejemplos (Entreculturas y Alboán, 2005):

- Participación en la alfabetización, formación y/o orientación familiar y laboral de adultos.
- Colaboración para encontrar soluciones conjuntas a los problemas educativos de los niños y sus familias.
- Apoyo en la propia escuela al aprendizaje de los niños y niñas con riesgo de fracaso escolar, problemas de convivencia, etc.
- Complemento de la formación académica básica y reglada, con formación técnica en talleres de preparación para el empleo (en algunas tardes a la semana, los fines de semana, etc.).
- Dinamización de actividades extraescolares estimulantes y compensatorias.
- Previsión conjunta de las opciones educativas y formativas a las que se va a orientar a los niños y jóvenes que no quieren o no pueden seguir su educación en el sistema formal.
- Mediación con las familias para facilitar el acogimiento, adaptación y permanencia de sus hijos en la escuela.
- Intercambio sistemático y regular de información sobre las necesidades educativas de la comunidad.
- Dinamización cultural de la comunidad.

Todo ello, en el bien entendido de que se trata de acciones subsidiarias, que en

modo alguno deben sustituir las obligaciones gubernamentales de sostenimiento de la educación básica, pero pueden complementarlas, reforzarlas, facilitarlas y enriquecerlas. Es preciso mantener la atención para que los programas de educación no formal o de educación de adultos no se conviertan en una opción más barata para la educación básica de niños y jóvenes.

En todas estas acciones, la participación de la sociedad civil a través del voluntariado en el apoyo a las instituciones de educación formal y no formal puede tener gran relevancia y cumplir una multiplicidad de objetivos:

- Desarrollar sus valores y ponerlos en práctica.
- Acercar el mundo real a las instituciones educativas, y viceversa.
- Reforzar el trabajo de los profesionales (sin sustituirlos).
- Reforzar, con su presencia e interés, el tono moral de los educadores y los alumnos.
- Ofrecer un modelo de ciudadanía comprometida a los menores.

#### VIII. LOGRAR UN AMPLIO PACTO SOCIAL PARA APOYAR LA EDUCACIÓN BÁSICA

Cada vez crece más la conciencia social sobre el hecho de que la educación de calidad no es una tarea que pueda acometer la escuela en solitario, sin el apo-

yo de otras instituciones y sin la conciencia y el respaldo de la sociedad.

Las flexibles medidas curriculares y organizativas y los recursos que requiere el modelo de escuela inclusiva en los niveles básicos hacen más ambicioso el objetivo de la calidad. Conseguirlo sólo es posible como consecuencia de un amplio compromiso político y social con la educación —a nivel local, nacional regional e internacional— como ha venido sucediendo históricamente siempre que este modelo se ha llevado a cabo, en el que se comprometan los distintos agentes sociales (Administración, partidos políticos, sindicatos, empresariado y sociedad civil en general).

La política social y educativa es responsabilidad irrenunciable del Estado, pero la sociedad civil tiene que ser también un actor de la política social, y ambos

deben hacerse responsables del problema. Como señala Kliksberg (2003: 22) «lo que pueden hacer políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores». Esta fuerza social existe en todos los países, y en muchos está demostrando tener un gran impacto en el desarrollo.

Es urgente que, con la máxima participación social, se diagnostiquen necesidades, se establezcan acuerdos y prioridades y, finalmente pero de manera continua, se evalúen los grandes objetivos de la educación pactados socialmente, dando estabilidad al sistema y evitando las rupturas de reformas no siempre necesarias ni adecuadas provocadas por los cambios de gobierno.



#### 4. DESAFÍOS DE LA MEJORA DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA

A lo largo de este informe hemos ido identificando los principales desafíos de la educación básica en la región para los próximos diez años, que resumimos a continuación:

1. *Ampliación del acceso a la educación básica, con permanencia y conclusión de los ciclos:*
  - a. Asegurar el acceso universal a los niños de 3 a 6 años a una Educación Inicial de calidad, avanzando en la obligatoriedad del 2° ciclo en aquellos países que aún no lo hayan establecido.
  - b. Aumentar las tasas de finalización de la Primaria, habiendo adquirido las competencias básicas.
  - c. Promover el acceso y permanencia de los adolescentes en la Educación Secundaria para completar 12 años de escolaridad como mínimo, ampliando la oferta pública de ciclos técnicos formativos de cualificación profesional básica.
2. *Flexibilizar la oferta del sistema educativo formal y coordinarla con la del sistema educativo no formal, para facilitar la educación básica y permanente de jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, incluyendo la alfabetización básica y funcional, la cualificación profesional básica (para no cualificados), la formación ocupacional (para desempleados), la formación permanente (para trabajadores en proceso de reconversión) y la dinamización cultural de la comunidad.*
3. *Garantizar una educación de calidad y con impacto social.* El desafío es que cada país realice una profunda revisión de los factores estructurales que limitan la calidad de la educación básica, y diseñar —con amplia participación de los docentes y las organizaciones sociales— estrategias para mejorar y conseguir:
  - a. La pertinencia cultural y social de los aprendizajes. Un currículo de competencias verdaderamente básicas para vivir, convivir y trabajar en la sociedad actual.
  - b. Un sistema, unas escuelas y métodos pedagógicos más inclusivos.
4. *Garantizar la equidad en sus distintas dimensiones.* Es importante romper el círculo vicioso de la pobreza y la falta de estudios para que no pasen de padres a hijos. Esto implica:
  - a. Proporcionar protección, apoyo y educación básica a las familias más pobres.
  - b. Evitar la discriminación en la escuela por cualquier causa (género, etnia, capacidad, situación territorial...).
  - c. Promover la educación en valores para toda la población, para desarrollar un mayor compromiso ético con la justicia.
5. *Mejorar la eficiencia de los sistemas educativos.*
  - a. Eliminar la cultura de la repetición (no es siempre eficaz y tiene costes altísimos), promo-

viendo medidas alternativas mejores, distintas a la promoción automática.

- b. Aumentar la autoestima y la confianza en sus posibilidades de los alumnos y los profesores.
- c. Orientar a los padres de familia.

Este va a ser el marco en el que nos moveremos para identificar las prioridades para el 2015, considerando los focos estratégicos señalados por el PREALC, que contribuyen a orientar las respuestas a los desafíos que se acaban de enumerar.

## 5. PROPUESTAS PARA VALORAR LAS PRIORIDADES DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EDUCACIÓN BÁSICA

Los desafíos de la EPT en América Latina descritos a lo largo del informe, se concretan en un conjunto de metas para el año 2015 que coinciden plenamente con las que la CEPAL/UNESCO (2005) ha formulado recientemente y con las propuestas en la Segunda Cumbre de las Américas (1998). Estas metas son cuatro (véase recuadro).

La línea de fondo en la cooperación en educación debe ser el cumplimiento de los objetivos de Dakar. De lo contrario, el peligro es convertir la Educación para Todos en educación para niños y niñas, educación para niños y niñas entendida como Educación Primaria, y ésta reducida a matrícula y la finalización de cuatro grados de baja calidad (Torres, 2000). Por el contrario, la fidelidad al marco de

Dakar supone priorizar acciones verticales (eslabonamiento del acceso a las etapas básicas) y horizontales (dentro de las etapas, para mejorar su calidad).

El estudio de la CEPAL/UNESCO (2005: 30 y ss) ofrece una valiosa estimación del coste de estas cuatro metas. Los recursos totales necesarios para cumplir estas cuatro metas de aquí a 2015 ascienden a casi 150 mil millones de dólares (tabla 2). Esta cifra representa cerca del 7,5% del PIB del año 2000 de los 22 países de la región (incluyendo países caribeños), y el 20% del PIB de Brasil de ese mismo año. Si el conjunto de los países quieren cumplir esas cuatro metas deben gastar en los próximos 11 años cerca de 13,560 millones de dólares adicionales por año (entre 2005-2015). Como cifra de referen-

- *Universalizar la Educación Inicial:* elevar la tasa neta de matrícula entre los niños de 3 a 5 años en todos los países, avanzando hacia la obligatoriedad del 2º ciclo.
- *Asegurar la cobertura total de la Primaria con calidad,* considerando que la meta de lograr 5 años de Educación Primaria se alcanza aumentando a 100% la tasa neta de matrícula de los niños y niñas entre 6 y 12 años, y simultáneamente reduciendo el índice de repetición a tasas muy bajas. Asimismo, se asegurarán unas tasas netas de finalización de la etapa próximas al 100% y el alcance de las competencias básicas.
- *Elevar al 75% la cobertura de la Educación Secundaria:* conseguir una tasa neta no inferior al 75% para la población de 13 a 18 años, con aumento progresivo de las tasas de finalización de la etapa. Promover, en lo posible, la obligatoriedad de la etapa en los países que aún no han podido hacerlo.
- *Erradicar el analfabetismo adulto:* alfabetizar a toda la población de más 15 años que se encuentre en condición de analfabetismo hasta el año 2015. A partir de ese año el cumplimiento de esta meta quedaría casi asegurado en la medida que se logre la segunda meta.

cia, considérese la inversión pública total en educación que realizó la región en el año 2000 (81,900 millones de dólares), de modo que el esfuerzo financiero adicional es del 16,6% por año.

Como es lógico, un análisis más detallado descubre situaciones distintas para cada país, que condicionará y moldeará las prioridades. Así por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Bolivia, El Salvador o Perú más de un tercio de la población se encuentra entre los 5 y 22 años, existe mayor necesidad de inversión educativa en los niveles primario y secundario. Asimismo, la atención educativa en países con un grado de urbanización relativamente bajo —como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua o Paraguay— es costosa y complicada, ya que en la mayor parte de los casos ha de ofrecerse en zonas de pobreza severa y con gran dispersión geográfica de la población. En el otro extremo tenemos ciudades que están creciendo rápidamente, donde la llegada de inmigrantes también configura espacios y necesidades educativas nuevas (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/CEPAL). Estas y otras situaciones son las que habría que considerar junto a las que, con carácter general y basándonos en los indicadores prioritarios, se incorporan en la propuesta de este informe.

En la tabla 1 resumimos la justificación de cada una de las cuatro metas (punto

de partida y logros), así como los costes parciales estimados por la CEPAL/UNESCO (2005: 31 y ss.). La información que se presenta en las tablas siguientes (2-7), pormenoriza estas cifras por países y años, aunque no distingue entre los países que podrían afrontar la inversión con recursos internos sin alterar la fracción del PIB que destinan a educación, y aquellos que requieren complementarlos con fuentes externas de financiación. La información se refiere al monto agregado de recursos públicos que cada país requiere para alcanzar esas metas en 2015.

En las tablas 2 a 7 se advierten las grandes diferencias en la capacidad de los países de la región para financiar las 4 metas para el año 2015 con presupuesto público. Esa capacidad depende del grado de cobertura y logro actuales en cada nivel educativo, del nivel y evolución del PIB, y de la fracción de éste que se destina a inversión en educación<sup>1</sup>. La mayoría de los países, a partir de los indicadores disponibles, no podrán asumir esa inversión sin acudir a otras fuentes que complementen sus recursos —mayor financiación privada o Ayuda Oficial al Desarrollo—. Según estimaciones de CEPAL/UNESCO (2005: 42-43) estaríamos ante distintos tipos de situaciones o grupos de países, en función de su capacidad o dificultad para alcanzar las 4 metas con recursos públicos propios (tabla 8).

---

<sup>1</sup> En el periodo 1990-2000 el gasto público en educación creció a un promedio del 7,7% en la región, y en prácticamente ninguno de los países fue inferior al 5%.

En términos de prevención de la exclusión social y de promoción de la cohesión social en el siglo XXI, es posible identificar *tendencias comunes en las políticas de los países de la región que merecen ser apoyadas*, por su gran interés desde una perspectiva ético-política:

- Lograr la plena inclusión educativa, entendida como aquella que asegura el acceso y la permanencia en el sistema educativo, la adquisición de los aprendizajes y de la titulación básicos para el desarrollo personal y la inserción sociolaboral de toda la población en edad escolar y formativa, prestando especial atención a los sectores más vulnerables. Esto lleva primero a garantizar la cobertura universal en la educación básica (que comprende el ciclo superior de la Educación Inicial, Primaria y Secundaria), una oferta suficiente de educación básica de adultos, y aumentar el eslabonamiento de las etapas educativas. Al mismo tiempo, es necesario emprender esa cobertura con unos indicadores de calidad que garanticen las distintas dimensiones de la equidad (permanencia, aprendizaje efectivo y titulación básica para el empleo). Fundamentalmente esto supone producir un cambio cualitativo en los sistemas educativos en dos direcciones:
  - a) Aumentar la capacidad de atender a la diversidad de necesidades educativas (medidas y programas para necesidades específicas, en el marco de una educación obligatoria comprensiva).

- b) Aumentar la flexibilidad del sistema (favoreciendo los flujos y los retornos).

- Privilegiar a dos tipos de poblaciones (prioridades generacionales):
  - a) La primera infancia (3-6 años).
  - b) La población adulta joven analfabeta o con bajos niveles de escolarización y con necesidad de formación para la inserción sociolaboral.
- Privilegiar a los países más atrasados en las 4 metas básicas y, dentro de los países, a los sectores más desfavorecidos. La utilización de los recursos obtenidos con la conversión de la deuda debe atender de manera prioritaria los sectores marginales de población (ámbito rural, zonas urbanas marginales, niñas y mujeres, etc.) y los servicios sociales básicos.

Las 4 metas de la educación básica con calidad y equidad para el año 2015 permiten orientar y priorizar las estrategias de la cooperación con América Latina en materia de educación, desde un enfoque sectorial (avanzando a multisectorial) que comprometa la colaboración y esfuerzo de los países. Al aplicar las medidas e instrumentos disponibles para la AOD —también en el caso de la condonación y la conversión de deuda por educación—, sería conveniente considerar simultáneamente varios criterios de decisión que, aunque exceden al objetivo de este informe, queremos dejar planteados:

TABLA 1. Metas y costes de la educación básica en América Latina para el periodo 2005-2015

META 1	META 2
<p>SITUACIÓN DE PARTIDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tasas muy bajas (menos del 50% a nivel regional en 2000). Sólo Cuba ha logrado esta meta.</li> </ul> <p>SU LOGRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Garantiza un derecho.</li> <li>— Elevará la eficiencia del sistema educativo, al reducir el n° de años necesarios para completar la Primaria y Secundaria, y cerraría las brechas sociales entre niños.</li> <li>— Da posibilidades a las mujeres de incorporarse al trabajo.</li> </ul> <p>COSTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Los recursos necesarios (unos 64.600 millones de USD) suponen el 42% de los recursos necesarios para las 4 metas.</li> </ul>	<p>SITUACIÓN DE PARTIDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Promedio regional de cobertura del 93% en 2000.</li> <li>— Altos niveles de repetición y deserción (causada en buena medida por la repetición). Los costes adicionales hay que centrarlos en mejorar la calidad. La repetición es poco eficaz y muy costosa. Habría que reducirla a un 5% en 2015, pero hay que buscar alternativas mejores que la promoción automática.</li> <li>— Los países en peor situación y con más necesidad de recursos externos son <i>Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua</i>.</li> </ul> <p>SU LOGRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Garantiza un derecho.</li> <li>— Proporciona conocimientos, destrezas y valores indispensables.</li> <li>— Ahorraría los altos costes de la ineficiencia (necesidad de menos años para completar el ciclo)<sup>a</sup>.</li> </ul> <p>COSTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 21.500 millones de USD.</li> <li>— Sólo el 14,4% del total requerido para alcanzar las 4 metas.</li> <li>— Es 1/3 de los recursos necesarios para alcanzar la Meta 1.</li> </ul>

<sup>a</sup> El caso más crítico en tasas de repetición corresponde a Brasil (25% en 2000), que de mantenerse le supondría unos recursos adicionales de unos 200 millones de USD anuales de 2005 a 2015. Si disminuyera las tasas paulatinamente hasta alcanzar el 5% máximo en el año meta, no requeriría recursos adicionales para alcanzar la Meta 2.

META 3	META 4
<p>SITUACIÓN DE PARTIDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Promedio regional de cobertura (13 a 18 años) de 62% en 2000.</li> <li>— Alto nivel de deserción (en 8 países supera el 15%).</li> <li>— La tasa del 75% en 2015 se estima razonable.</li> <li>— Meta ya cumplida en Argentina, Chile y Cuba.</li> </ul> <p>SU LOGRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Garantiza un derecho.</li> <li>— Es el umbral educativo que proporciona la posibilidad de salir de la pobreza en la región<sup>b</sup>.</li> <li>— Es más coste-efectivo para la inserción laboral que compensar la falta de educación con capacitación de adultos (CEPAL, 1995).</li> </ul> <p>COSTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Por la situación de partida y el mayor coste por alumno en este nivel, demanda una fracción elevada de recursos adicionales: 59.300 millones de USD.</li> </ul>	<p>SITUACIÓN DE PARTIDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tasas altas de analfabetismo en la población de 15 y más años: en 10 de 22 países es igual o superior al 10%, y en 5 supera el 20% (hay unos 39 millones de analfabetos en la región, el 12% de la población).</li> <li>— Las reformas de los años noventa —con excepciones— se centraron en la educación formal y de los niños.</li> </ul> <p>SU LOGRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Garantiza un derecho.</li> <li>— Es una inversión rentable: mejora el rendimiento laboral, reduce los accidentes en el trabajo, y la morbilidad y mortalidad infantil asociadas al desconocimiento de madres analfabetas.</li> </ul> <p>COSTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema modular con 2 niveles: alfabetización y competencias básicas. Duración promedio 1 año (coste per cápita de cada fase 80 millones de USD) (CEPAL, 2005).</li> <li>— Coste: 6.900 millones de USD, para atender un promedio de 2,9 millones de personas por año (4,6% del total).</li> <li>— La mayor parte del gasto es para Brasil y México, que deberían atender anualmente a 1,6 millones de personas.</li> </ul>

<sup>b</sup> Optar por fortalecer programas compensatorios de educación de jóvenes sería entre 1,5 y 5 veces el valor unitario que cuesta brindar 4 años de Educación Secundaria (Labarca, en CEPAL: 38).

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL/UNESCO (1995 y 2005) y Banco Mundial/UNESCO (2005a).

**TABLA 2. América Latina (22 países): Estimación global del coste total y adicional para cumplir las cuatro metas educativas del año 2015 (En porcentaje de PIB y millones de dólares de 1995)**

Meta	Año 2000				Año 2005	
	Tasa neta de matrícula	Coste per cápita <sup>a</sup>	Coste total (US\$ mill.) <sup>b</sup>	Coste total como % del PIB 2000	Coste total anual como % del PIB <sup>c</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>b</sup>
Total metas	-, -	-, -	61.121	3,06	2,95	6.169
1 Universalizar la Educación Preprimaria	51	483	5.973	0,30	0,38	2.641
2 Asegurar el logro universal del ciclo primario	93	445	27.215	1,36	1,23	778
3 Elevar a 75% la cobertura de la Educación Secundaria	62	784	27.933	1,40	1,35	2.831
4 Erradicar el analfabetismo adulto	11 <sup>e</sup>	160	-, -	-, -	-, -	420

<sup>a</sup> Coste por matriculado en establecimientos públicos.

<sup>b</sup> Coste adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

<sup>c</sup> Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2,6).

<sup>d</sup> Coste adicional para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, sin considerar aumentos de costes per cápita en aquellos países con valores inferiores a la mediana, criterio utilizado como aproximación a mejoras en la calidad del servicio educativo (para mayor detalle, véase el anexo

- La situación de cada país en relación con cada una de las metas.
- El compromiso que el país puede y quiere asumir en relación con su logro.
- El nivel de endeudamiento del país (monto total de su deuda externa), pues cuanto mayor es su magnitud, más difícil será que pueda asu-

mir costes adicionales para el logro de los objetivos (según el Banco Mundial, en este momento estarían en esa situación Bolivia, Nicaragua y Honduras).

Junto a estos criterios, aunque de otra naturaleza, conviene considerar la importancia de dos criterios más:



Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar las metas (US\$ mill.) <sup>b</sup>	Recursos totales adicionales para alcanzar la meta sin sumar los de calidad <sup>d</sup>
Coste total anual como % del PIB <sup>c</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>b</sup>	Coste total anual como % del PIB <sup>c</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>b</sup>		
2,83	12.381	2,71	18.965	149.931	125.003
0,44	5.381	0,48	8.195	64.902	62.441
1,11	1.581	1,01	2.443	19.082	12.322
1,28	4.934	1,22	1.781	69.314	43.306
-,-	425	-,-	547	6.933	6.933

metodológico). Salvo indicación contraria, las restantes cifras y cuadros consideran este aumento paulatino en la calidad.

<sup>e</sup> En este caso se refiere a la tasa de analfabetismo adulto.

-, - La cifra es cercana a cero (0).

*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de «Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo», Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

- Favorecer la mejora del eslabonamiento de las etapas del sistema educativo (al menos Inicial, Primaria y Secundaria) para que las acciones tengan una mayor impacto en el nivel educativo de toda la población de un país<sup>2</sup>. El propio Banco Mundial ha cambiado su posición, y ahora desaconseja la inversión secuenciada por niveles (primero

<sup>2</sup> Algunos países, como Suecia u Holanda, están desarrollando una política de cooperación educativa global, que contempla acciones en Educación Primaria, Secundaria y Terciaria, con especial referencia a la formación de maestros.

TABLA 3. América Latina y el Caribe (22 países): costes de universalizar la Enseñanza Preprimaria<sup>a</sup> al año 2015

País	Año 2000				
	Tasa neta de matrícula	Coste per cápita <sup>b</sup>	Incidencia del coste corriente en el coste total	Coste total (US\$ mill) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB 2000
Argentina	60	1.063	96	955,3	0,35
Bolivia	36	112	86	20,1	0,25
Brasil	49	749	95	2.524,3	0,34
Chile	41	1.687	89	326,6	0,37
Colombia	33	519	93	290,8	0,30
Costa Rica	59	269	100	34,6	0,23
Cuba	97	846	93	363,9	0,84
Ecuador	67	86	95	25,2	0,12
El Salvador	40	46	97	6,0	0,05
Guatemala	37	67	89	21,1	0,12
Haití	15	33	93	2,3	0,06
Honduras	21	152	93	12,9	0,28
Jamaica	82	159	94	18,3	0,32
México	69	244	98	1.014,1	0,21
Nicaragua	27	159	93	14,1	0,35
Panamá	46	257	97	16,7	0,18
Paraguay	60	125	92	26,4	0,31
Perú	61	129	88	123,7	0,20
Rep. Dominicana	33	191	93	24,7	0,14
Trinidad y Tobago	52	1.126	81	25,7	0,35
Uruguay	45	822	95	50,1	0,26
Venezuela	44	152	93	78,8	0,11
América Latina	51	483	95	5.872,6	0,30

<sup>a</sup> Considera niños de 3 a 5 años de edad.

<sup>b</sup> Coste por matriculado en establecimientos públicos.

<sup>c</sup> Coste adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

<sup>d</sup> Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) <sup>c</sup>
Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	
0,42	309,5	0,46	621,9	0,48	918,4	7.413,2
0,49	23,2	0,72	52,6	0,94	87,5	634,9
0,45	1.233,0	0,54	2.511,2	0,59	3.797,1	30.080,2
0,59	274,4	0,76	645,1	0,90	841,5	6.614,4
0,66	330,3	0,77	684,3	0,92	1.004,8	7.986,0
0,28	10,4	0,31	21,3	0,33	32,5	255,4
0,68	3,4	0,57	6,4	0,51	9,7	78,5
0,18	19,2	0,26	43,0	0,31	70,8	618,1
0,15	12,0	0,26	29,9	0,37	62,9	361,4
0,27	32,8	0,47	83,2	0,67	150,8	1.010,7
0,47	17,0	1,15	51,4	1,99	103,6	631,9
0,71	23,9	1,04	48,5	1,28	73,4	581,6
0,29	1,3	0,27	2,7	0,26	3,9	31,8
0,21	163,6	0,21	316,8	0,20	464,5	3.803,6
0,75	19,4	1,06	39,9	1,28	60,4	476,7
0,23	8,1	0,26	15,9	0,29	23,6	191,4
0,40	11,1	0,51	26,3	0,59	42,2	305,5
0,23	40,5	0,26	83,8	0,28	131,8	1.012,7
0,26	24,7	0,35	51,1	0,41	76,1	606,9
0,40	8,8	0,47	19,2	0,53	30,1	230,3
0,34	25,5	0,40	50,3	0,43	74,6	603,5
0,15	48,5	0,19	98,0	0,21	147,2	1.173,7
0,38	2.640,6	0,44	5.381,5	0,48	8.195,0	64.602,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de «Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo», Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

TABLA 4. América Latina y el Caribe (22 países): costes de universalizar la Enseñanza Primaria<sup>a</sup> y el logro de al menos 5 grados de ésta al año 2015

País	Año 2000					
	Tasa neta de matrícula	% repetidores	Coste per cápita <sup>b</sup>	Incidencia del coste corriente en el coste total	Coste total (US\$ mill) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB 2000
Argentina	59	6	1.172	98	4.404,2	1,68
Bolivia	64	4	105	66	157,5	2,07
Brasil	87	26	466	96	8.339,9	1,27
Chile	89	2	1.612	69	1.609,1	1,88
Colombia	80	5	357	98	1.047,8	1,70
Costa Rica	91	8	593	100	303,1	2,05
Cuba	87	1	1.151	99	1.304,8	3,02
Ecuador	99	2	96	96	142,9	0,87
El Salvador	81	8	43	97	34,3	0,31
Guatemala	84	14	113	89	182,1	1,02
Haití	73	11	13	93	13,1	0,36
Honduras	88	14	119	98	111,6	2,41
Jamaica	95	5	284	94	98,8	1,90
México	95	5	433	98	5.746,3	1,21
Nicaragua	61	6	107	90	122,2	3,01
Panamá	99	6	666	99	206,8	2,19
Paraguay	89	8	200	92	149,8	1,78
Perú	94	11	207	88	701,0	1,16
Rep. Dominicana	83	5	120	90	140,2	0,01
Trinidad y Tobago	92	8	1.029	81	145,9	2,03
Uruguay	90	9	998	96	177,5	0,91
Venezuela	88	7	146	93	446,4	0,80
América Latina	93	12	115	96	27.214,7	1,98

<sup>a</sup> Considera niños de 6 a 12 años de edad.

<sup>b</sup> Coste por matriculado en establecimientos públicos.

<sup>c</sup> Coste adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

<sup>d</sup> Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

<sup>e</sup> Sin reducción del porcentaje de repetidores.

Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales de aumentar eficiencia (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) <sup>c</sup>
Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>		
1,49	42,3	1,36	83,0	1,20	111,6	1.081,3	971,2
2,08	28,0	2,70	61,7	2,74	97,4	741,3	141,3
1,08	-17,3	0,96	-7,4	0,86	7,6	2.180,4	-115,0
1,71	110,9	1,54	193,4	1,49	298,7	2.416,9	2.416,9
1,88	103,3	1,53	190,2	1,41	270,2	2.911,0	2.911,0
1,90	10,8	1,80	23,0	1,88	35,6	288,2	275,6
2,37	11,9	1,91	21,6	1,61	30,7	260,9	260,9
0,79	43,6	0,86	87,9	0,89	129,7	1.044,0	1.044,0
0,80	38,4	0,88	84,7	1,08	134,3	1.012,3	1.010,8
1,31	62,8	1,58	142,8	1,80	237,7	1.747,1	1.721,8
1,76	58,7	3,30	144,4	6,03	253,9	1.756,6	1.755,4
2,64	28,8	3,11	61,2	8,80	96,4	749,1	734,7
1,65	1,8	1,42	3,0	1,25	4,8	97,0	97,0
1,09	114,5	0,96	212,7	0,84	298,9	2.545,7	2.545,7
3,31	15,6	3,36	31,4	3,32	47,2	375,0	376,0
1,93	0,8	1,67	0,8	1,44	1,0	19,1	10,4
1,74	9,2	1,72	19,5	1,72	31,6	243,5	238,8
1,07	17,2	0,94	30,0	0,83	42,6	420,5	366,1
0,83	22,9	0,06	45,0	0,09	77,6	500,0	666,0
1,88	2,1	1,21	1,4	1,19	8,2	59,5	58,0
0,88	8,1	0,79	15,8	0,71	22,7	198,3	188,9
0,61	61,6	0,61	128,6	0,61	200,7	1.589,3	1.547,3
1,29	777,8	1,11	1.580,7	1,01	2.112,6	21.578,8	19.081,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de «Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo», Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

TABLA 5. América Latina y el Caribe (22 países): costes de aumentar a 75% el acceso a Educación Secundaria<sup>a</sup> al año 2015

País	Año 2000				
	Tasa neta de matrícula	Coste per cápita <sup>b</sup>	Incidencia del coste corriente en el coste total	Coste total (US\$ mill) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB 2000
Argentina	79	1.791	98	4.478,6	1,88
Bolivia	68	147	86	97,7	1,23
Brasil	71	745	95	10.125,3	1,37
Chile	75	1.963	89	1.287,3	1,46
Colombia	57	656	93	1.624,0	1,58
Costa Rica	49	807	100	182,5	1,23
Cuba	82	1.774	93	1.393,0	3,22
Ecuador	48	243	95	145,3	0,88
El Salvador	26	1.062	97	190,3	1,73
Guatemala	26	272	89	99,2	0,56
Haití	26	87	93	24,5	0,67
Honduras	26	298	93	80,7	1,31
Jamaica	74	491	94	112,7	2,17
México	60	912	98	6.196,2	1,30
Nicaragua	36	299	93	86,5	1,64
Panamá	62	1.015	97	189,0	2,00
Paraguay	47	404	92	121,2	1,42
Perú	65	290	88	531,2	0,88
Rep. Dominicana	40	659	93	262,7	1,53
Trinidad y Tobago	71	829	81	93,0	1,29
Uruguay	70	1.111	95	206,8	1,08
Venezuela	50	396	93	547,6	0,74
América Latina	62	784	95	27.933,3	1,40

<sup>a</sup> Considera jóvenes de 13 a 18 años de edad.

<sup>b</sup> Coste por matriculado en establecimientos públicos.

<sup>c</sup> Coste adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

<sup>d</sup> Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) <sup>c</sup>
Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Coste total anual como % del PIB <sup>d</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	
1,61	27,6	1,36	53,3	1,23	76,8	827,8
2,25	93,0	3,30	215,1	4,16	363,5	2.574,1
1,18	162,8	1,01	308,9	0,91	496,7	3.849,0
1,49	91,4	1,32	96,7	1,13	74,7	1.207,2
1,89	232,2	1,78	493,5	1,72	718,6	5.779,5
1,38	37,7	1,40	74,2	1,45	114,9	902,0
3,02	0,0	2,35	0,0	1,88	0,0	0,0
1,02	97,5	1,38	225,7	1,71	378,9	2.715,0
2,77	146,3	3,76	316,9	4,45	493,1	3.779,2
1,21	133,9	2,07	350,3	3,04	656,0	4.288,5
2,67	84,5	5,03	211,7	8,45	424,8	2.676,5
2,72	74,9	4,39	187,2	5,99	327,6	2.254,0
1,90	0,5	1,66	0,9	1,41	1,1	10,4
1,29	591,8	1,25	1.197,7	1,17	1.761,0	14.239,0
2,66	52,1	4,14	135,5	5,52	241,1	1.631,9
1,99	16,3	1,89	31,9	1,75	46,3	380,4
1,84	46,7	2,23	102,5	2,58	170,5	1.238,6
1,09	182,5	1,26	395,5	1,34	607,6	4.591,1
1,78	85,3	1,91	166,5	2,05	254,3	2.020,8
1,01	1,0	0,72	1,2	0,56	1,5	15,7
1,01	7,6	0,95	16,1	0,87	21,7	178,1
0,89	166,3	0,99	363,4	1,07	582,1	4.255,8
1,35	2.330,8	1,28	4.933,6	1,22	7.780,8	58.314,3

*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de «Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo», Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

TABLA 6. América Latina y el Caribe (22 países): costes de erradicar el analfabetismo adulto<sup>a</sup> al año 2015

País	Año 2000		Año 2005
	Tasa de analfabetismo adulto	Analfabetos de 15 años y más (Miles)	Recursos necesarios en el año (US\$ mill) <sup>b</sup>
Argentina	3	845,6	9,3
Bolivia	15	732,4	7,3
Brasil	13	15.892,9	168,5
Chile	4	460,1	4,8
Colombia	8	2.377,6	24,7
Costa Rica	4	120,6	1,2
Cuba	3	292,8	3,0
Ecuador	8	705,1	7,2
El Salvador	21	859,0	9,6
Guatemala	31	2.016,9	23,4
Haití	50	2.506,7	30,5
Honduras	25	944,6	10,4
Jamaica	13	231,0	2,6
México	9	5.836,6	60,9
Nicaragua	34	973,6	12,0
Panamá	8	159,1	1,7
Paraguay	7	223,3	2,3
Perú	10	1.719,6	17,7
Rep. Dominicana	16	911,5	10,1
Trinidad y Tobago	2	16,6	0,2
Uruguay	2	51,0	0,7
Venezuela	7	1.186,9	11,8
América Latina	11	39.073,3	419,9

<sup>a</sup> Considera personas de 15 años y más de edad, y un coste fijo de US\$ 160, que considera tanto programas de alfabetización y postalfabetización.

<sup>b</sup> En dólares de 1995.

resolver la Primaria, después la Secundaria...). Hay que mantener la visión de «sistema».

— Promover el aumento de la cobertura (especialmente en Educación Ini-

cial y Secundaria), con calidad y equidad, lo que llevaría a identificar y estimar el coste de un paquete de acciones y medidas integrales que avancen en los dos objetivos



Año 2010	Año 2015	Recursos para alcanzar la meta (US\$ mill) <sup>b</sup>	Promedio anual de beneficiarios de programas necesarios (Miles)
Recursos necesarios en el año (US\$ mill) <sup>b</sup>	Recursos necesarios en el año (US\$ mill) <sup>b</sup>		
10,1	10,8	146,7	61,2
9,1	11,2	128,7	53,7
191,2	209,9	2.742,1	1.144,3
5,4	6,0	78,0	32,5
29,2	33,8	416,4	173,7
1,5	1,8	21,3	8,9
3,3	3,4	47,5	19,8
8,7	10,2	123,3	51,5
11,0	12,4	157,1	66,5
27,8	33,2	396,1	165,2
34,0	37,2	487,4	203,5
12,9	15,6	181,5	75,7
2,8	3,0	40,7	16,9
71,2	80,8	1.015,4	423,6
13,9	16,1	198,6	82,8
2,0	2,2	27,8	11,6
2,9	3,6	40,9	17,1
21,0	24,4	299,6	124,9
11,6	12,8	165,3	69,0
0,2	0,2	2,7	1,1
0,7	0,7	10,3	4,3
14,6	17,3	205,5	85,8
485,1	546,7	6.933,0	2.892,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de la base de datos en línea del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (<http://www.uis.unesco.org/>).

(acceso y calidad) simultáneamente.

Sentadas estas consideraciones generales, señalaremos dos principios de or-

den superior que es importante considerar en todos los casos:

— Enfoque multisectorial. Para mejorar la cobertura y la calidad de la

TABLA 7. América Latina y el Caribe (22 países): recursos totales necesarios para alcanzar las cuatro metas educativas al año 2015 y déficit presupuestario al mantener la prioridad macroeconómica del gasto público en educación<sup>a</sup>

País	Gasto público social total en Educación como % del PIB	Costes en preprimaria, primaria y secundaria <sup>b</sup> año 2000		Año 2005		
		como % del PIB 2000	(US\$ mill) <sup>a</sup>	Coste total anual como % del PIB <sup>a</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill) <sup>c</sup>	Déficit presupuestario (US\$ mill.)
Argentina	4,8	3,65	9.838,1	3,41	388,6	...
Bolivia	5,6	3,85	306,2	5,34	162,5	-201,6
Brasil	3,8	2,98	21.589,5	2,71	1.547,0	...
Chile	4,2	3,66	3.221,9	3,79	481,5	-157,7
Colombia	6,1	3,68	3.462,4	3,91	680,5	-543,6
Costa Rica	4,4	3,51	620,2	3,55	60,2	-10,3
Cuba	8,5	7,08	3.061,7	6,07	18,3	...
Ecuador	1,6	1,47	313,4	1,99	167,5	-144,2
El Salvador	2,3	2,09	230,6	3,62	208,3	-206,4
Guatemala	1,7	1,70	302,4	2,00	262,7	-244,6
Haití	1,1	1,09	39,8	4,90	191,8	-189,0
Honduras	4,0	4,00	186,1	6,27	198,0	-120,7
Jamaica	6,3	4,39	227,8	3,84	6,9	...
México	4,4	2,72	12.966,6	2,60	930,8	...
Nicaragua	5,0	5,00	202,8	6,72	99,0	-91,3
Panamá	6,9	4,37	412,6	4,16	26,7	...
Paraguay	6,0	3,49	297,4	3,99	68,9	-73,6
Perú	3,3	2,24	1.356,0	2,39	258,1	-175,6
Rep. Dominicana	2,5	2,48	427,7	2,86	143,0	-85,1
Trinidad y Tobago	4,0	3,68	264,6	2,88	12,1	...
Uruguay	2,8	2,23	433,3	2,21	41,9	...
Venezuela	3,0	1,44	1.072,8	1,65	288,2	-391,1
América Latina	4,1	3,06	61.120,7	2,95	6.189,0	-2.643,7

<sup>a</sup> Suponiendo una hipótesis de crecimiento económico histórica (tasa promedio anual 1990-2002 e 2.6).

<sup>b</sup> No incluye programas de educación de adultos.

<sup>c</sup> Coste adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

Año 2010			Año 2015		
Coste total anual como % del PIB <sup>a</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Déficit presupuestario (US\$ mill.)	Coste total anual como % del PIB <sup>a</sup>	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) <sup>c</sup>	Déficit presupuestario (US\$ mill.)
3,17	783,2	...	2,92	1.116,5	...
6,72	338,5	-432,2	3,84	549,7	-677,9
2,50	3.003,9	...	2,35	4.611,3	...
3,62	840,6	...	3,45	1.216,0	...
4,07	1.377,2	-909,6	4,05	2.036,4	-999,1
3,51	120,1	-1,0	3,46	184,7	...
4,83	31,3	...	4,00	43,8	...
2,49	364,7	-311,3	2,90	587,8	-494,0
4,87	442,4	-445,8	6,88	892,7	-696,2
4,11	604,0	-681,2	5,52	1.077,6	-1.027,9
9,55	441,5	-434,1	15,48	819,5	-810,3
8,55	309,8	-284,3	10,57	512,9	-460,7
3,36	9,4	...	2,91	12,8	...
2,42	1.798,2	...	2,21	2.505,2	...
8,57	220,7	-200,6	10,12	364,8	-320,1
3,82	50,6	...	3,48	73,0	...
4,48	160,9	-168,0	4,89	247,8	-256,0
2,46	530,2	-280,1	2,45	806,2	-313,7
3,12	278,0	-153,8	3,34	420,8	-230,6
2,40	26,0	...	2,22	40,0	...
2,13	81,6	...	2,01	119,7	...
1,79	584,6	-721,8	1,89	927,3	-1.052,7
2,83	12.360,9	-4.913,4	2,71	18.965,1	-7.328,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de «Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo», Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

TABLA 8. *Recursos necesarios para alcanzar las metas sobre la Educación Básica en 2015 en América Latina por grupos de países*

No necesitarían recursos extrapresupuestarios	Necesitarían recursos extrapresupuestarios propios Menor esfuerzo moderado
<p>Países: Argentina, Brasil, Cuba, México, Panamá y Uruguay (aglutinan la mayor proporción de la población de la región).</p> <p>Condición: si mantuvieran un crecimiento moderado del PIB hacia el año 2015 (2,6% anual)<sup>a</sup>. Deberían asegurar un crecimiento de la inversión pública en educación del orden del 1=% anual y contar con una política presupuestaria contracíclica para sostener dicha expansión frente a eventuales reducciones del PIB.</p> <p>Gasto público actual: en general destinan al gasto público en educación una fracción especialmente elevada del PIB a los niveles inicial, primario y secundario (a excepción de Uruguay, pero presenta mayores niveles de cobertura).</p> <p>Conclusión: la inversión pública debería expandirse a una tasa inferior al 2% anual, es decir, más baja que la tasa de crecimiento proyectada para el PIB de 2,6% anual.</p>	<p>Países: Chile y Costa Rica (destinan una fracción del PIB<sup>a</sup> la inversión pública en educación superior al promedio regional).</p> <p>Condición: deberían incrementar la inversión pública en educación en alrededor del 2,6%, levemente superior al ritmo de expansión del PIB.</p> <p>Conclusión: podrían asumirlo, pero registrarían un leve déficit de recursos presupuestarios hasta el año 2010, del orden del 5% y 2% respectivamente, del total de recursos que actualmente gastan.</p>

<sup>a</sup> Esta tasa corresponde al promedio anual de crecimiento para la región durante el periodo 1990-2002, que considera un ciclo de relativamente alto crecimiento (3,5% anual entre 1990-1997) y un ciclo de crecimiento bajo (de 1,2% anual entre 1999 y 2002) (CEPAL/UNESCO, 2005: 43).

educación no sólo hay que asignar más presupuesto a la educación, sino también a la salud, la vivienda, la seguridad social, mejorando las condiciones generales de vida de la población, para que pueda aprovechar verdaderamente las oportunidades educativas. En esto habría que ajustarse al carácter multisectorial de la Agenda del Milenio, en la que los «objetivos tienen que verse como un todo indivisible». Seguir

manteniendo un enfoque «sectorial» (centrado en la educación, y además sólo en la educación formal), no nos permite ser muy optimistas. El enfoque unisectorial es lo que ha hecho que muchas veces las reformas por la calidad no hayan tenido éxito en la región. «No existe posibilidad de lograr sólo desde la política educativa, lo que corresponde asegurar también a la política socioeconómica» (Torres, 2005: 32).

Necesitarían añadir recursos privados internos y/o externos procedentes de la AOD	
Esfuerzo moderado	Máximo esfuerzo
<p>Países: Colombia, Paraguay, Perú, R. Dominicana y Venezuela.</p> <p>Condición: expandir la inversión pública en educación a una tasa en torno al 5% por año, tasa que ya consiguieron alcanzar en los años noventa, pero que ahora es inferior al 4% (promedio regional).</p> <p>Conclusión: deberían incrementar la inversión pública en educación, y además necesitan financiación complementaria a los recursos públicos (privada interior o AOD) si no quieren comprometer otras prioridades (salud, lucha contra el hambre la pobreza).</p>	<p>Países: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (países con mayor rezago en las metas, menor PIB por habitante y alta deuda externa).</p> <p>Condición para alcanzar las metas: elevar la inversión pública en educación al 8% anual. Meta difícilmente asumible por Bolivia, Honduras y Nicaragua que deberían aumentar el gasto en 3 o 4%, y casi imposible para Ecuador, El Salvador y Guatemala.</p> <p>Conclusión: no podrían elevar en mucho la inversión pública en educación, y requieren un monto importante de financiación complementaria a los recursos públicos (privada del país o AOD) si no quieren comprometer otras prioridades (salud, lucha contra el hambre la pobreza).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL/UNESCO (2005: 43-46).

— Considerar y salvaguardar las prioridades políticas de la Administración educativa de cada país, con el fin de evitar el error tantas veces repetido en la historia de la cooperación de exportar políticas educativas a contextos muy diferentes y poco conocidos. Los proyectos y programas financiados por iniciativas de conversión de deuda necesariamente deben estar vinculados a los procesos nacionales de planifica-

ción educativa y de lucha contra la pobreza.

Según la OEI (2002), en términos generales, las acciones de cooperación en cada línea o programa deberían compartir las siguientes características en los niveles de actuación nacional, estatal y/o local:

- Completar los programas y proyectos en ejecución.

- Articular las diferentes acciones en desarrollo (eslabonamiento de etapas y/o acciones educativas).
- Coadyuvar a la sustentabilidad de los procesos de cobertura o mejora (sin generar dependencias innecesarias e indebidas).
- Ampliar el horizonte de proyección de procesos ya iniciados.
- Fomentar la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias.

En definitiva, el objetivo es contribuir —bilateral y multilateralmente— a que se produzcan saltos cualitativos y/o

cuantitativos significativos y sostenibles en la educación básica para todos en América Latina. Para ello será preciso aplicar las distintas medidas (condonación y canje de deuda) e instrumentos de la cooperación, coordinarlos y orientarlos decididamente a ese objetivo. Al mismo tiempo será necesario avanzar hacia unas relaciones comerciales y políticas más justas entre países, de manera que los logros de la ayuda oficial al desarrollo en su lucha contra la pobreza y el analfabetismo no sean inmediatamente anulados por otras vías.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO, G. (2001): *De Jomtien a Dakar. Diez años de ayuda a la Educación para Todos*, Madrid, Intermón Oxfam.
- (2003): *La educación en la política comunitaria de ayuda al desarrollo. Perspectivas para América Latina*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Documentos de Trabajo.
- AYUDA EN ACCIÓN, ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRÍA, INTERED, INTERMÓN-OXFAM Y JÓVENES PARA EL TERCER MUNDO (2004a): *Ayuda y educación: un reto para la cooperación española*, Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España.
- (2004b): *Ayuda y educación: un reto para la cooperación española*, Madrid. Documento inédito.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID, 2001): Seminario: Diálogo e Inclusión, BID, Washington D.C., marzo de 2001.
- BANCO MUNDIAL [WORLD BANK] (2002): *Education-EdStats (database) <http://dev-data.worldbank.org/edstats/cd1.asp>*.
- (2005a): *World Development Indicators 2005*. The W.B. Washington D.C.
- (2005b): *Expanding Educational Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education*. The W.B. Washington D.C.
- BOOTH, T. y AINSCOW, M. (1998) (eds.): *From Them to Us. An International Study of Inclusion on Education*, Londres, Routledge.
- (2002): *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Madrid, Consorcio Universitario para la Educación Inclusiva [original en inglés publicado en Bristol, CSIE, 2000].
- BRIASCO, I. y VALDÉS, T. (2001): *La Formación Profesional en Iberoamérica*. Madrid, OEI.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2002): *Panorama Social 2001-2002*. (LC/G/2183-P), Santiago de Chile. Publicación de la ONU.
- (2003): *Panorama Social 2002-2003*. (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile. Agosto. Publicación de la ONU.
- (2005a): *Indicadores regionales*. Unidad Mujer y Desarrollo. [www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles](http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles).
- CEPAL/UNESCO (2005): *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRÍA (2003a): *La calidad de la educación popular en fe y alegría. Hacia un Proyecto de Mejoramiento de la Calidad*. XXXIV Congreso Internacional, Bogotá (Colombia).
- (2003b): *Propuestas para la Cooperación Española en América Latina*, Entreculturas-Fe y Alegría. Diciembre. Documento inédito.
- ENTRECULTURAS y ALBOÁN (2005): *La educación en la Ayuda Oficial al Desarrollo española: evaluación de un sector estratégico de la cooperación*. Madrid, Entreculturas y Alboán (en prensa).

- INTERMÓN-OXFAM: *La realidad de la Ayuda 2004-2005*. Madrid. I-O.
- KLIKSBERG, B. (2003): *Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social*. Actas del VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- LLECE (LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN) (2002): *Qualitative Study of Schools UIT Outstanding Results in Seven Latin American Countries*. [www.unesco.cl/09.htm](http://www.unesco.cl/09.htm).
- MARCHESI, A. y MARTÍN, E. (1998): *Calidad educativa en tiempos de cambio*. Madrid, Alianza.
- MARTÍN, E. (2004): *Calidad, equidad y evaluación: una relación compleja*. Actas de las Jornadas sobre Educación, Desarrollo y Cambio Social, Madrid, Entreculturas, 2 y 3 de noviembre.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO) (2002): *Informe del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2000*. PISA, París, OCDE.
- (2004): *Informe del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*. PISA, París, OCDE.
- OCDE/UNESCO (2001): *Financing Education — Investments and Returns*. «*Teachers for Tomorrow's Schools*». Analysis of the World Education Indicators, París.
- (2002): *Financiación de la Educación — Inversiones y Rendimientos*. «*Análisis de los Indicadores Mundiales de la Educación*», París, UIS/UNESCO.
- OEI (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS) (2000): *Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica*. X Conferencia Iberoamericana de Educación, Panamá, 2000. [www.oei.org/observatorio](http://www.oei.org/observatorio).
- (2002): *Plan de cooperación para el fortalecimiento y la expansión de la Educación Inicial en Iberoamérica*. [www.oei.org/observatorio](http://www.oei.org/observatorio).
- (2003): *Plan de Cooperación. Renovación de ideas y formulación de estrategias tendientes al fortalecimiento de políticas de formación docente*. XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, Tarija, Bolivia. [www.oei.es/xiiicie.doc03.htm](http://www.oei.es/xiiicie.doc03.htm).
- (2004): *Ingreso y abandono de la Educación Secundaria en América Latina*. SITEAL. [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org).
- (2005): *Deuda Externa por Educación*, Madrid, OEI.
- PATRINOS, H. A. (1994): *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*, Nueva York, McMillan.
- (2005): *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America: 1994-2004. Indigenous Peoples and Education in Latin America*, Nueva York, McMillan.
- PEDRÓ, F. y SUÑÉ, R. (2004): *La Educación Secundaria en América Latina*, Madrid, OEI.
- PREAL (PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATI-



- NA Y EL CARIBE) (2001): *Informe del Progreso Educativo en América Latina*, diciembre de 2001. [www.preal.org](http://www.preal.org).
- (2001b): *Quedándonos atrás. Un informe de progreso educativo en América Latina*. [www.preal.org](http://www.preal.org).
- PUIG ROVIRA, J. M<sup>a</sup> (2003): «Educación en valores y fracaso escolar», en A. MARCHE-SI y C. HERNÁNDEZ (coords.), *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*, Madrid, Alianza.
- SCHWARTZMAN, (2003): *Accesos y retrasos en la educación en América Latina*. SITEAL. [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org).
- TEDESCO, J. C. (1994): «Exclusión y globalización», *Revista Entreculturas*, enero, pp. 11-17.
- (2002): *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*, Buenos Aires, IPE. [www.oei.org/observatorio](http://www.oei.org/observatorio).
- TEDESCO, J. C. y FANFANI, T. (2002): *Nuevos tiempos y nuevos docentes*, Conferencia Regional, Brasilia, julio de 2002. [www.oei.org/observatorio](http://www.oei.org/observatorio).
- TORRES, R. M. (2000): «Educación para Todos: la tarea pendiente», IPE\_UNESCO, Buenos Aires, 2000; FUM-TEP, Montevideo, 2000; Artmed Editora, Porto Alegre.
- (2005): *Justicia económica y justicia educativa. 15 tesis para el cambio educativo*, Madrid, Estudio comisionado por el movimiento internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social «Fe y Alegría» (en prensa).
- TOMASEWSKY, K. (2004): *El asalto a la educación*. Buenos Aires.
- UNESCO (1994): *Informe Final. Conferencia mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad*, Madrid, UNESCO/Ministerio de Educación y Ciencia.
- (2000): *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. 159/41, Dakar, Senegal, 26-28 de abril.
- (2003): *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo*, IEU, Montreal.
- (2004): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos: el imperativo de la calidad*, París, UNESCO.
- (2005): *Global Education Digest 2005. Comparing Education Statistics Across the World*. [www.uis.unesco.org/ev\\_en.php](http://www.uis.unesco.org/ev_en.php).
- UNESCO/OREALC (1996): *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PRIE)*, Santiago de Chile. UNESCO/OREALC, Boletín n° 40.
- (2002a): *Declaración de La Habana: modelo de acompañamiento, apoyo, monitoreo y evaluación del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, PREALC, Santiago de Chile, diciembre.
- (2002b): *Informe regional: Panorama Educativo de las Américas*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), Santiago de Chile, Ministerio de Educación/OREALC.

- (2003): *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del Arte*, Santiago, OREALC.
- (2004): *Educación Para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance. Informe regional de Monitoreo de la EPT 2003*. Santiago de Chile, OREALC.
- UNESCO/IIEP/OEI (2005): *Ingreso y abandono de la Educación Secundaria en América Latina*. SITEAL. [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org).
- UNITED NATIONS STATISTIC DIVISION (UNSD, 2004a): *World and Regional Trends. Millenium Indicators Database*. Statistics Division. [www.millenniumindicators.un.org](http://www.millenniumindicators.un.org).
- (2004b): *Indicators for Monitoring the Millenium Development Goals*, Nueva York. UN Development Group.
- VÉLAZ DE MEDRANO, C. (2003): *Intervención educativa y orientadora para la inclusión social de menores en riesgo*, Madrid, UNED.
- (2005a): «Educación básica, lucha contra la pobreza y desarrollo humano», en ENTRECULTURAS y ALBOÁN (2005), *La educación en la Ayuda Oficial al Desarrollo española: evaluación de un sector estratégico de la cooperación. Introducción*, Madrid, Entreculturas y Alboán Ed. (en prensa).
- (2005b): «Más allá de la universalización del acceso a la educación básica: educación de calidad para todos y entre todos», en ENTRECULTURAS y ALBOÁN (2005): *La educación en la Ayuda Oficial al Desarrollo española: evaluación de un sector estratégico de la cooperación*. Capítulo 1, Madrid, Entreculturas y Alboán Ed. (en prensa).
- WOLFF, L. y DE MOURA, C. (2000): *Secondary Education in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo Washington DC, Sustainable Development Department.
- WOLF, L. et al. (2002): *Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Sustainable Development Department.



FUNDACIÓN CAROLINA

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### Libros

Los libros serán compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro serán por tanto los que determinen la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publicarán los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, serán el instrumento que sirva para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, podrán ser publicados como Documentos de Trabajo todas aquellos trabajos que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editarán en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considere oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permitirán también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se considerarán susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Celestino del Arenal  
(coord.)

**Las Cumbres Iberoamericanas**  
**(1991-2005)**  
Logros y desafíos

