

Introducción

Metas Educativas 2021: un proyecto colectivo

La voluntad de acordar entre todos los países iberoamericanos unas metas educativas comunes con el fin de situar sus sistemas educativos próximos a los más avanzados se inició en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en El Salvador los días 19 y 20 de mayo de 2008. En su declaración final se aprobó:

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

Asumiendo la propuesta realizada por los ministros y ministras de Educación, la XVIII Cumbre Iberoamericana incluyó en su Declaración de El Salvador el siguiente acuerdo:

Fortalecer las políticas educativas y culturales, tendentes a asegurar el derecho a la educación de calidad desde la primera infancia, la cobertura universal y gratuita de la primaria y secundaria y a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades reales de las y los jóvenes, que permitan su crecimiento integral para lograr mayores niveles de inclusión y desarrollo social en nuestros países y avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las Metas Educativas 2021.

La XVIII Cumbre también adoptó el Compromiso de San Salvador para la Juventud y el Desarrollo, en el que, entre otras cosas, se instruye:

[...] a la SEGIB y a la OEI para que en conjunto con los ministros de Educación, inicien a la brevedad la identificación de las Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios.

Semejante iniciativa ha de servir no sólo para reforzar la educación en las políticas de los países, sino también para cohesionar a la comunidad iberoamericana

en torno a unos objetivos comunes y para construir sociedades justas y democráticas. La conmemoración de los Bicentenarios puede ser el hilo conductor a lo largo de la próxima década que impulse el deseo de lograr una nueva generación de ciudadanos cultos y libres, que transforme las formas de vivir y las relaciones sociales, y que abra nuevas perspectivas para la igualdad de todas las personas y para el reconocimiento de su diversidad. La década de los Bicentenarios de las independencias ha de suponer un impulso definitivo para garantizar los derechos de las mujeres y de los colectivos durante tanto tiempo olvidados, en especial las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

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

Para dar cumplimiento a todos estos acuerdos y aspiraciones, la OEI presentó un documento titulado *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. En él se analizó la situación educativa de Iberoamérica, los proyectos ya en marcha, los desafíos existentes y hacia dónde queríamos ir juntos. A partir de estos análisis, se formularon 11 metas generales que se concretaban en 27 metas específicas y en 38 indicadores. En cada uno de ellos se estableció el nivel de logro que se esperaba alcanzar. En la mayoría de las metas se fijó un nivel previo en el año 2015 para que sirviera de referente, en coincidencia con las Metas del Milenio y la Educación Para Todos. Se tuvo especial cuidado en incluir diferentes grados en los niveles de logro, con el fin de adecuarse a la situación de cada uno de los países.

Dimensiones fundamentales

El proyecto presentado no se reducía a la formulación de las metas educativas para el año 2021. Incorporaba al mismo tiempo otras cuatro dimensiones clave que le otorgaban su pleno significado: programas compartidos, financiación, seguimiento y participación.

La primera dimensión fue la propuesta de un conjunto de programas compartidos. La consecución de las Metas 2021 exige no sólo el esfuerzo sostenido de cada uno de los países, sino también el apoyo solidario de unos y de otros y el impulso a programas comunes que faciliten el logro de las metas.

El documento inicial estableció diez programas de acción compartidos con la intención de que en cada uno de ellos participaran de forma coordinada los ministerios responsables de cada país, las instituciones interesadas, los grupos de expertos iberoamericanos, las redes de escuelas y de profesores innovadores y todos aquellos que puedan extenderlos, enriquecerlos y colaborar en su aplicación. El debate sobre las metas pretende al mismo tiempo que se conozcan estos programas y que aquellas personas o instituciones interesadas encuentren un cauce para su participación y colaboración.

La segunda dimensión fue la referida al costo de las metas y a la forma de lograr la financiación requerida. El proyecto Metas Educativas 2021 no pretendía ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les va a suponer. Por el contrario, partió de las condiciones económicas de cada país y del nivel actual en el que se encuentra la educación en cada uno de ellos. De ahí que se haya propuesto que cada país establezca sus prioridades en las metas acordadas y fije el nivel de logro al que razonablemente aspira alcanzar en el año 2021.

Con objeto de cuantificar el coste de las metas educativas y con ello prever el esfuerzo de los países, así como la caracterización y alcance del fondo solidario de cooperación, se ha elaborado junto con la CEPAL un riguroso estudio con cuatro objetivos específicos: cuantificar el costo anual que supone el logro de cada meta por país; analizar los efectos de distintos escenarios fiscales y económicos en la implementación de lo previsto anteriormente; explorar y recomendar variadas estrategias de financiamiento para asegurar el logro de las distintas metas, y, por último, proponer criterios para la articulación de los recursos destinados al fondo solidario de cooperación. El estudio de costos se presentó a los viceministros de Educación en la reunión celebrada en Brasilia el día 31 de agosto de 2009, lo que permitió que alguno de los debates tuviera ya en cuenta dicho informe.

A fin de que los países más pobres perciban la voluntad colectiva de proporcionar la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas, se acordó también estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la última de las metas educativas, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

La tercera dimensión básica del proyecto fue la importancia otorgada a la incorporación de mecanismos suficientes para el seguimiento y la evaluación de todo

el proceso a lo largo de la próxima década. El esfuerzo que debe realizarse para definir unas metas educativas comunes para el año 2021, detalladas por medio de unos objetivos específicos y unos indicadores concretos, quedaría incompleto si no se acompañase de algún sistema o procedimiento que permita realizar su seguimiento y valorar su grado de consecución. Se trata, por otra parte, de una práctica similar a la que están llevando a cabo los países que han definido sus propias metas y objetivos en materia de educación.

En efecto, la simple declaración de la voluntad de alcanzar unas determinadas metas no es suficiente, sino que es necesario, además, poner en marcha una serie de estrategias para acercarse a ellas y un mecanismo de seguimiento para conocer con rigor el lugar en que se va situando cada país, el progreso realizado y el que resta por hacer. Por otra parte, contar con un sistema de indicadores de la región es un fin en sí mismo, en el que se viene trabajando desde diversas instancias.

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

Y finalmente, como última dimensión fundamental del proyecto, se estableció la imprescindible participación social en la definición de las metas y en el seguimiento del proyecto en todas sus fases. Una de las señas de identidad del proyecto Metas Educativas 2021 es su carácter social y participativo. No se pretende solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores entre los ministros de Educación iberoamericanos, aprobado después por los Jefes de Estado y de Gobierno. El objetivo es también incorporar al conjunto de la sociedad en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. El debate realizado durante estos doce meses es una expresión de la voluntad de incorporar a todos los sectores sociales y educativos interesados en este proyecto.

El significado y el alcance del debate

No es posible situar la educación iberoamericana en el nivel deseado a lo largo de una década sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la población, especialmente de aquellos que tienen una mayor formación y responsabilidad: gremios de profesores, asociaciones de padres y madres, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etcétera.

Esta es la razón de fondo por la que se ha impulsado el proceso de debate con tres objetivos principales: dar a conocer el proyecto Metas Educativas 2021 a la sociedad y a la comunidad educativa iberoamericana, recabar su opinión para mejorarlo, y favorecer de esta manera el compromiso colectivo.

Como se señaló en el texto inicial del proyecto, se trataba de una primera versión cuyo objetivo era facilitar el debate con el fin de enriquecer el texto inicial, modificarlo y completarlo si fuera preciso. De esta forma se pretendía propiciar el acuerdo entre todos los países sobre la educación que queremos para esa generación de jóvenes y la definición de las estrategias más adecuadas para conseguirlo.

Así pues, una vez presentada y difundida esta primera propuesta, comenzó un periodo de discusión acerca de las metas inicialmente formuladas, con el fin de examinar su pertinencia y llegar a identificarlas de un modo realista, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones nacionales. Aun cuando el objeto central de debate eran las propias metas (tanto las generales como las específicas, los indicadores seleccionados y los niveles de logro sugeridos), la discusión se extendió al diagnóstico realizado, a los programas de acción propuestos, a la financiación y a su evaluación.

En suma, se trataba de dar la voz a los diversos actores implicados en la mejora de la educación de los países iberoamericanos para que contribuyeran a identificar las metas necesarias y los medios más adecuados para alcanzarlas. De esta forma se propiciaba la participación social en el proyecto y se buscaba el máximo apoyo posible para que las decisiones que adopte la Conferencia de ministros de Educación, que se celebrará en Argentina en septiembre de 2010, tengan un amplio respaldo de la comunidad educativa.

El debate se ha planteado con una doble dimensión: nacional e iberoamericana. Ello ha supuesto, por una parte, la organización de foros de discusión en cada país con el fin de promover el debate interno sobre las metas sugeridas, analizar la pertinencia de las metas propuestas y definir los niveles de logro más realistas para su situación específica. Por otra parte, se ha abierto la posibilidad de debatir las metas a escala iberoamericana, permitiendo la participación y el contraste de opiniones entre personas e instituciones de diversos países. Con esta finalidad se ha creado un espacio web dedicado al debate en el que se han celebrado foros virtuales a lo largo de 2009 y se han constituido repositorios telemáticos donde han podido verse documentos e informes o consultar los ya existentes. En dicho espacio se ha dado cuenta también del progreso del debate en los países, recopilando información y noticias acerca de los actos celebrados, los informes emitidos y las sugerencias realizadas.

La participación ha sido muy amplia. Las cifras recogidas a principios del mes de marzo reflejan el elevado interés que el proyecto ha suscitado en la comunidad iberoamericana. Más de setecientas mil descargas del documento, seminarios en todos los países con cien mil asistentes y con la participación de un centenar de expertos iberoamericanos de distintas áreas del conocimiento, así como más de dos mil aportes recogidos en los catorce foros que, durante aproximadamente doce meses, han estado activos, son expresión de la enorme repercusión del proyecto.

Estructura del documento

El informe se ha organizado teniendo en cuenta dos variables: las diferentes metas propuestas y los debates realizados. La convergencia de ambas dinámicas ha conducido a establecer once capítulos.

El primer capítulo está dedicado a la educación inicial y a su situación en Iberoamérica. En él se pone de manifiesto la importancia central que esta etapa de la vida tiene para el desarrollo futuro, siendo necesario por ello adoptar diferentes medidas que permitan garantizar la calidad y la atención de estos años y que involucren a los distintos sectores sociales. Los planteamientos finales se centran en la necesidad de incorporar la educación inicial como tema prioritario en las políticas educativas y sociales.

El segundo capítulo aborda el tema de la calidad educativa, núcleo central de las reformas educativas. En sus páginas se desarrollan aspectos relacionados con las competencias que deben alcanzar los alumnos, los programas de lectura, los recursos necesarios y el tiempo de aprendizaje.

En el capítulo tercero la temática se centra en la educación técnico-profesional (ETP). Se abordan los principales problemas existentes en relación con la oferta educativa, la articulación entre la formación y el mercado de trabajo, el diseño de la ETP y los desafíos en una sociedad tecnificada.

El siguiente capítulo reflexiona acerca de la preocupante situación de los países iberoamericanos en relación a la elevada tasa de población analfabeta de la región y la importancia de la formación permanente de jóvenes y adultos. El reto de alfabetizar a la población iberoamericana requiere del desarrollo de programas contextualizados, con metodología flexible y profesorado formado. El desafío en este caso se sitúa en lograr la suficiente inversión e implicación por parte de las administraciones públicas.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) es el tema que se aborda en el capítulo quinto. El punto de partida se establece en la

creciente importancia que las TIC tienen en la sociedad actual, lo que conlleva que su no incorporación en el ámbito escolar sea motivo de preocupación por el riesgo de desventaja que supone frente a quienes sí tienen acceso. El texto plantea también que el reto no es sólo lograr la incorporación tecnológica sino también contar con un modelo pedagógico adecuado que lo acompañe.

El capítulo sexto está dedicado al desarrollo profesional de los docentes. Aspectos como la formación inicial y continua que les permita desenvolverse en nuevos escenarios, el desarrollo de metodologías flexibles, la implicación directa de las administraciones públicas y la necesidad de una revalorización social del rol docente son algunas de las preocupaciones y necesidades abordadas en el texto.

El contenido del siguiente capítulo gira en torno a la diversidad del alumnado, especialmente a lo referido a las diferentes culturas y lenguas que comparten el espacio común iberoamericano así como a la situación de la mujer. En sus páginas se trata el tema de la heterogeneidad existente en la región y en los centros escolares, lo que supone la necesidad de dar respuestas flexibles que permitan atender a la totalidad de los alumnos y garantizarles las mismas oportunidades.

En el capítulo octavo se trata el tema de la educación artística y su papel dentro de la escuela. Los avances alcanzados se consideran aún insuficientes si se tiene en cuenta la importancia que las artes tienen para el desarrollo integral del individuo y como medio para la construcción de una sociedad multicultural. El objetivo es permitir que las artes sean el instrumento para desarrollar en los jóvenes una identidad cultural y el respeto y reconocimiento hacia la diversidad y la riqueza de la región.

El siguiente capítulo plantea el tema de la evaluación, uno de los factores fundamentales de la calidad educativa. En él se discuten los principales ámbitos de la evaluación: los sistemas educativos, las escuelas, los docentes y los alumnos, así como el propio seguimiento del proyecto Metas Educativas 2021.

A continuación se presentan las opiniones expresadas en torno al Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Los puntos clave del debate son el papel de la ciencia y de la investigación en la sociedad, la movilidad de estudiantes y de profesores, y las relaciones entre la educación primaria, secundaria y universitaria.

El capítulo final aborda la última de las metas: referida a la necesidad de invertir más e invertir mejor. En él se plantean los criterios para cumplir este objetivo y se incluyen algunas referencias del estudio realizado por la CEPAL y la OEI sobre los costos de las Metas Educativas 2021.

Con el fin de dar una mayor coherencia a las opiniones expresadas en cada uno de los debates, todos los capítulos mantienen la misma estructura interna. Primero se realiza un breve resumen de la propuesta inicial; a continuación se exponen las principales ideas que han tenido mayor presencia en los debates; después se describen las insuficiencias manifestadas o las propuestas más controvertidas, y, finalmente, en los dos últimos apartados se presentan los retos y las nuevas iniciativas que han surgido en el debate.