

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



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

NÚMERO 31

Monográfico: *Educación básica / Educação básica*
Enero - Abril 2003 / Janeiro-Abril 2003

TÍTULO: *La situación de la educación básica en Iberoamérica: retos para la cooperación internacional*
AUTOR: *María Rosario Fernández Santamaría*

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN IBEROAMÉRICA: RETOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL¹

María Rosario Fernández Santamaría (*)

SÍNTESIS: Este artículo pretende realizar una descripción y un diagnóstico de la situación de la educación en Iberoamérica –centrada en Latinoamérica– a partir de su relación con los procesos de desarrollo de los países de la región.

Los últimos cincuenta años han sido testigos de importantes avances en el mejoramiento de los indicadores que reflejan los logros de los sistemas educativos en los países iberoamericanos. Pero, durante su transcurso, también se han dado períodos prolongados de estancamiento, cuando no de retroceso.

A ello han contribuido de forma determinante las condiciones económicas, políticas y sociales que debieron enfrentar esos países. Igualmente, los cambios que se produjeron en el ámbito internacional tuvieron un papel significativo en la concepción del sector social –y dentro de él la educación– como factor de desarrollo humano y económico.

Esto último –junto con otras políticas sociales– puso a la educación en el centro de las agendas gubernamentales, impulsando la puesta en marcha de ambiciosos procesos de reforma de los sistemas educativos cuando las condiciones económicas lo hicieron posible. Según este razonamiento, el aparente fracaso de algunas de esas reformas podría explicarse por la falta de continuidad en la aportación de recursos, como consecuencia de los períodos de dificultades económicas (vg. «la década perdida»).

Al comenzar el siglo **xxi** el análisis muestra que, a pesar de los incuestionables logros alcanzados en muchos aspectos fundamentales por los sistemas educativos, las debilidades de éstos siguen superando en número y en importancia a sus fortalezas.

¹ Ponencia presentada en el Seminario «Educación básica en los países del sur: un derecho fundamental», organizado por la Fundación La Caixa y celebrado en Barcelona el 7 de noviembre de 2002.

(*) Secretaria General Adjunta de la OEI.

En este contexto, parece conveniente que la cooperación internacional en materia educativa se constituya en un verdadero punto de apoyo desde el que «las sociedades iberoamericanas, con sus respectivos gobiernos al frente, puedan hacer frente a su [...] compromiso ineludible con el desarrollo, con la superación de la pobreza, con la armonización entre la construcción de democracias sólidas y con la mejora de la calidad de vida para el conjunto de la población».

SÍNTESE: *Este artigo pretende realizar uma descrição e um diagnóstico da situação da educação na Ibero-América – centrada na América Latina – a partir de sua relação com os processos de desenvolvimento dos países da região.*

Os últimos cinqüenta anos têm sido testemunhas de importantes avanços na melhora dos indicadores que refletem o sucesso dos sistemas educativos nos países ibero-americanos. Mas, durante seu transcurso, também se têm dado períodos prolongados de estancamento, quando não de retrocesso.

A isto contribuíram, de forma determinante, as condições econômicas, políticas e sociais que esses países tiveram que enfrentar. Igualmente, as mudanças que se produziram no âmbito internacional tiveram um papel significativo na concepção do setor social – e dentro dele a educação – como fator de desenvolvimento humano e econômico.

Este último – junto com outras políticas sociais – pôs a educação no centro das agendas governamentais, impulsionando o lançamento de ambiciosos processos de reforma dos sistemas educativos quando as condições econômicas o tornaram possível. Segundo este raciocínio, o aparente fracasso de algumas dessas reformas poderia explicar-se pela falta de continuidade na contribuição de recursos, como conseqüência dos períodos de dificuldades econômicas (vg. «a década perdida»).

Ao começar o século XXI, a análise mostra que, apesar dos inquestionáveis sucessos alcançados em muitos aspectos fundamentais pelos sistemas educativos, as debilidades destes seguem superando em número e em importância as suas forças.

Neste contexto, parece conveniente que a cooperação internacional em matéria educativa se constitua num verdadeiro ponto de apoio desde que «as sociedades ibero-americanas, com seus respectivos governos à frente, possam fazer frente a seu [...] compromisso ineludível com o desenvolvimento, com a superação da pobreza, com a harmonização entre a construção de democracias sólidas e com a melhora da qualidade de vida para o conjunto da população».

1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

Tras la II Guerra Mundial, en un mundo fragmentado en dos bloques confrontados, en una Europa destruida, con nuevas naciones emergiendo en África y Asia, cobran fuerza las teorías sobre el desarrollo económico, poniendo el acento en la inversión y midiendo el crecimiento por el PIB o por el PNB. Paralelamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a la educación como un derecho fundamental. A lo largo de la década de los 60 se comprueba que el crecimiento no se debe únicamente a la inversión económica en términos clásicos, y aparecen las teorías de la inversión en capital humano: conocimiento y formación como factores esenciales de ese desarrollo, que vienen a complementar la visión de la educación como un derecho y también como un bien económico. Ya no se habla sólo de desarrollo económico, sino de desarrollo social, para introducir después la importancia de la conservación del medio ambiente, hablándose desde entonces de un desarrollo sostenible.

El desarrollo no es un concepto estático, sino tan dinámico y multidimensional como son las sociedades, por lo que los países llamados desarrollados tratan siempre de ir más allá, lo mismo que hacen los que se hallan en vías de desarrollo desde puntos de partida diferentes.

Hoy el estado de desarrollo económico y social de un país no se mide por su PIB o por su PNB, sino que se introducen otros indicadores que regulan el grado de bienestar, y ello porque aunque el PIB crezca, eso no significa que el bienestar de una sociedad lo haga. América Latina es, tristemente, la región que mejor evidencia esto. Así, mientras su PIB ha crecido en un 3,2% anual como promedio en la década de los 90², la pobreza extrema, la población que vive con menos de 1 dólar per cápita, sólo descendió en el mismo período del 16,8% al 15,1%, es decir un 1,7%, aumentando en cifras absolutas debido al crecimiento de la población, que pasó de 74 millones a 77³. La CEPAL, entre otros, se plantea si no es esa inequidad la que constituye el freno fundamental para el desarrollo de la región.

Por ello, porque los indicadores mencionados no reflejan la realidad de un país, desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas

² Fuente: UNESCO, *Proyecto Principal*, tabla 4.

³ Fuente: *Informe sobre desarrollo humano*, cuadro 1.2.

para el Desarrollo ha introducido el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que, además de los ingresos, tiene en cuenta la esperanza de vida, los años de estudio o la matrícula escolar, así como la alfabetización de la población. A este Índice se añaden otros complementarios: el de pobreza humana, el de desarrollo relativo de género, el de potenciación de género. Otros indicadores, como el de participación en la democracia, se van sumando a ese IDH.

Las tasas de matrícula escolar y el nivel de alfabetización constituyen unos indicadores fundamentales del progreso en el desarrollo humano, pero antes de entrar a conocer la situación de Iberoamérica en este aspecto quiero detenerme en unas consideraciones.

Como hemos visto, a partir de la década de los 60 la educación ha cobrado un protagonismo especial como factor de desarrollo, reconocido después en la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1995, que tuvo como lema «La educación como factor esencial del desarrollo económico y social». Y si esto fue así en décadas anteriores, hoy, en los albores del siglo XXI, en la era de la sociedad de la información y del conocimiento, la educación se convierte en la auténtica protagonista.

Todos los gobiernos, en sus planes, ponen de relieve el fomento y la potenciación de la educación. Sin embargo, la realidad demuestra que en momentos de crisis el sector educativo, como el resto de los sectores sociales, sufre inmediatamente las consecuencias. De hecho, podríamos preguntarnos si las grandes reformas educativas no son una consecuencia de la bonanza económica más que la causa de ella; sería el caso de las dos reformas españolas, la del 70 y la del 90. De ambas se ha dicho que han tenido un cierto fracaso, como consecuencia de las restricciones presupuestarias que las siguieron con motivo de las crisis del 73, la primera, y del 92 la segunda.

Y, sin llegar a momentos de crisis, los presupuestos educativos no crecen como deberían, y son los propios ministros de educación, identificados con la importancia de su misión, quienes piden en las conferencias sectoriales que en las declaraciones conste la necesidad de que el gasto se incremente. El mayor escollo está siempre en las áreas de economía y finanzas, quizás porque la educación debería pasar a integrar de una vez el paquete de políticas económicas, aunque sin perder de vista que también constituye una política social.

No obstante y como reflexión, se debe señalar que la educación no es en sí misma el motor determinante del desarrollo económico. Otros factores influyen igualmente de forma poderosa.

Pero antes de entrar a analizar la situación de la educación básica en Iberoamérica, quedémonos con la frase de Juan Carlos Tedesco: «El conocimiento constituye la variable más importante en la explicación de las nuevas formas de organización social y económica»⁴. A ello añadimos que es el factor indiscutible que mejor proporciona, a nivel personal y familiar, la movilidad social ascendente. La enseñanza es importante por sí misma, y tiene influencia positiva en las tasas de mortalidad, de ingresos e incluso de cohesión social, es decir, en todos los indicadores del desarrollo humano.

2. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN IBEROAMÉRICA

2.1 CONTEXTO EDUCATIVO

Para empezar, definiremos dos conceptos que pueden resultar orientadores, sin entrar en polémicas de otros significados.

149

Por educación básica se ha venido entendiendo tradicionalmente a la educación primaria. En la medida en que las reformas aumentan los años de escolaridad obligatoria –incluyendo algún tramo de la educación secundaria–, el concepto de educación básica se amplía también. Educación básica sería, entonces, el equivalente en cada país de la educación obligatoria.

Con el fin de universalizar esa educación básica, los países han concentrado sus esfuerzos en extender el cupo de alumnos en edad escolar. Esto ha llevado a olvidar que la alfabetización de adultos también significa suministrar una educación básica, lo que responde al concepto más amplio de la misma, entendido como los conocimientos y destrezas que garantizan la inserción del individuo en la sociedad.

Más recientemente, la verificación de que los alumnos que no han recibido una atención preescolar presentan mayores porcentajes de

⁴ Juan Carlos Tedesco, *El nuevo pacto educativo*.

fracaso, ha hecho que algunos países incluyan en el tramo de escolaridad obligatoria uno o dos cursos de ese nivel, por lo que se convierten también en educación básica. Con independencia de esto y de su carácter de obligatoriedad, cada vez se considera con mayor intensidad a la educación inicial como educación básica, para un mejor rendimiento en las restantes etapas.

El segundo concepto que quiero definir es el de Iberoamérica. Antes me refería a América Latina, ahora hablaré de Iberoamérica, es decir, de los 21 países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones y que tienen por lenguas oficiales el español y el portugués. Pero si bien haré alguna referencia inmediata a España y a Portugal, me centraré en los 19 países de esa Comunidad situados en el lado occidental del Atlántico. Dejo fuera a España y a Portugal, porque, pese a que en los años 50 partieron de situaciones muy similares con determinados países americanos, su despegue les ha alejado de ellos. Ambos están entre los países más desarrollados por su PIB per cápita y por su índice de desarrollo humano.

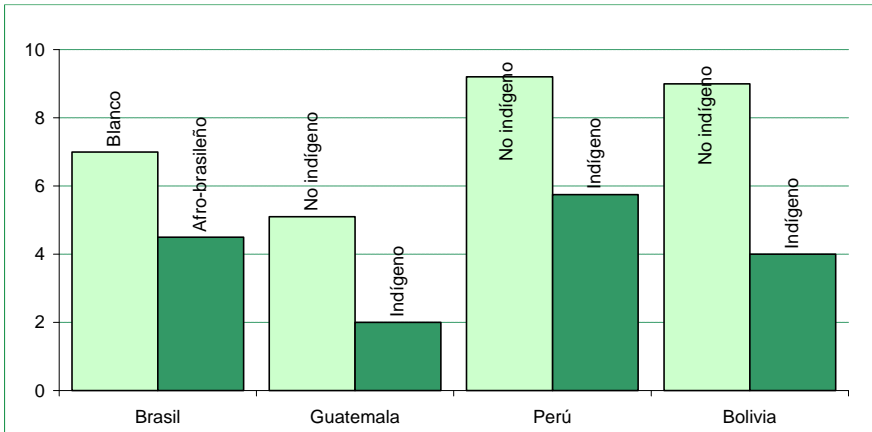
De los 19 Estados iberoamericanos, cuatro: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, están incluidos en el grupo alto de desarrollo humano, mientras los otros 15 lo están en el medio, y todos en el grupo de los de ingreso medio en función de su PIB per cápita, salvo Nicaragua, que está en el grupo de ingreso bajo (menos de 755 dólares en 2000)⁵.

Casi todos han conseguido dos de los objetivos fundamentales marcados en la Cumbre del Milenio: universalización de la matrícula en educación primaria, e igualdad de género en el acceso. En el resto de los objetivos marcados se siguen las pautas de desarrollo, aunque algunos están retrocediendo al aumentar el número de personas que padecen hambre.

Eso podría llevarnos a la falsa idea de que hablamos de un conjunto de países relativamente homogéneo, pero la diversidad en todos los campos sociales es su nota dominante; incluso la diversidad se da dentro de los países, hasta el punto de que cada uno, según tomemos el sector urbano o el rural –agudizado en los casos de comunidades indígenas–, representa dos países diferentes.

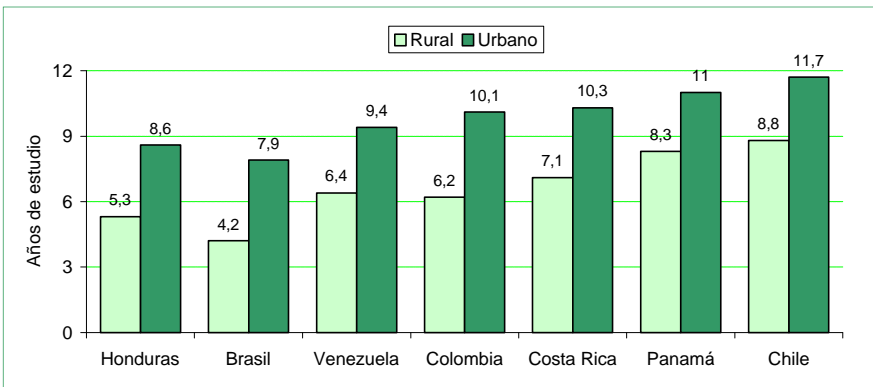
⁵ Fuente: *Informe sobre desarrollo humano*, 2002.

GRÁFICO 1
Años promedio de escolaridad de la población adulta.
25-60 años según grupo étnico, 1999



FUENTE: PREAL, *Quedándose atrás*, 2001.

GRÁFICO 2
Promedio de años de estudio de los jóvenes de 20 a 24 años de edad.
Urbano y rural, 1994



FUENTE: Con base en datos de la CEPAL, 1998, p. 62.

Destacamos tres grandes rasgos del contexto de los países a los que nos venimos refiriendo, desde los puntos de vista económico, político y social:

GRÁFICO 3



FUENTE: Corporación Escenarios, 2002.

- En lo económico, su gran fragilidad, vulnerabilidad y dependencia de sus sistemas económicos y financieros. La crisis de la deuda de los años 80 dejó marcadas sus economías, que se han recuperado lentamente con tasas de crecimiento bajas. A su vez, destaca la gran conexión entre dichas economías. Su lentitud en el crecimiento los aleja cada vez más de los países desarrollados.

El gráfico 3 es muy ilustrativo: recoge el grado de esfuerzo necesario para llegar al nivel actual de los países de la OCDE.

- En lo político, durante los años 80 los países han ido recuperando gobiernos democráticos, pero los bajos resultados en políticas sociales y en la distribución justa de la riqueza han generado cansancio y desconfianza en las fuerzas políticas, que están ensombreciendo el panorama.
- Consecuencia de lo anterior es que, desde el punto de vista social, se trata de la región más inequitativa del planeta, lo que a su vez amenaza con influir en la estabilidad política.

2.2 EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Hasta los años 50 Iberoamérica era esencialmente rural y su economía estaba basada en la producción agrícola, con una sociedad muy estratificada. La educación en ese contexto era vista como un gasto inútil para los más pobres, pues podía sembrar el descontento y despertar aspiraciones de los trabajadores.

TABLA 1
Evolución de las tasas de analfabetismo
y de las tasas de matrícula de primaria

País	Tasa de analfabetismo		Matrícula bruta	
	1950	1980	1957	1980
Argentina	14	6,0	91,0	101,1
Bolivia	68	30,9	39,0	87,0
Brasil	51	25,4	52,0	98,0
Chile	20	8,5	75,0	107,2
Colombia	37,7	15,6	50,0	111,9
Costa Rica	15,6 (1963)	8,3	36,0	107,4
Cuba	22,1 (1953)	7,9	63,0	106,0
Rep. Dominicana	35,5 (1960)	26,2	88,0	111,7
Ecuador	44	18,1	64,0	143,9
Honduras	52,7 (1961)	39,0	45,0	98,0
México	43	17,0	60,0	118,0
Nicaragua	50,4 (1963)	41,8	52,0	99,0
Panamá	23,3 (1960)	14,3	77,0	106,0
Paraguay	34	14,1	84,0	106,0
Perú	38,9 (1961)	20,2	62,0	114,0
Uruguay	9,5 (1963)	5,3	89,0	107,0
Venezuela	48	15,1	56,0	92,9
Tasas medias	±42	20,7	61,9	103,2

FUENTE: UNESCO.

A partir de esas fechas se produce una imparable urbanización y cierta industrialización, en tanto las teorías del capital humano y la influencia de organizaciones internacionales, como la UNESCO, hicieron variar en gran medida el panorama y los países comenzaron a invertir fuertemente en educación. Fue la etapa de la planificación, en la que se consideró que la educación resolvería los problemas. La llamada «edad de la inocencia» representó una vigorosa expansión de la matrícula tanto en el nivel primario como en el secundario y el terciario, así como una firme reducción del analfabetismo. Entre 1950 y 1980 la región gozó de una acelerada expansión.

Los años 80 significaron un estancamiento cuando no una clara regresión del gasto social provocado por la crisis de la deuda, y aunque el aumento de la matrícula se mantuvo por efecto de la expansión demográfica, tuvo muy graves repercusiones en los salarios de los docentes (de las que hoy todavía no se ha recuperado), en las infraestructuras escolares y en la falta de actualización curricular. Esta etapa se conoce como la «década perdida».

2.3 SITUACIÓN ACTUAL

En los años 90 se produce la recuperación y comienzan las reformas educativas, con el objetivo de alcanzar la «calidad». El gasto educativo se incrementa, se recobran algo los salarios de los docentes y se mejoran las infraestructuras. Las tasas de crecimiento demográfico disminuyen, lo que representa una magnífica oportunidad de centrar los esfuerzos educativos en una población de volumen razonable. Se introduce también la dimensión del largo plazo en los planes educativos, que se convierten en políticas de Estado, y se refuerza la lógica de la descentralización apoyando sistemas que permiten una mayor autonomía de los centros. La década se caracteriza por la importante dedicación de tiempo, talento y recursos a modernizar la gestión de los sistemas educativos.

Mención especial merece el esfuerzo realizado por Brasil, que aplicó un conjunto de políticas renovadoras en todos los niveles de enseñanza, elevando el total de estudiantes hasta cerca de los 55 millones. Los egresados de la educación primaria crecieron en un 50,1% entre 1994 y 1999. En el mismo período, los de educación secundaria lo hicieron en un 67,8%. El porcentaje de niños de 7 a 14 años fuera de la escuela disminuyó de un 9,8% a un 4,3%.

TABLA 2

Países	Escolarización obligatoria (1) (*)	Tasa bruta escolarización primaria (2)			Tasa bruta escolarización secundaria (2)			Niños que no llegan a quinto grado (3)
		1980	1990	2000	1980	1990	2000	
Argentina	5-14 años	101,1	103,5	113,1	48,9	65,9	79,5	...
Bolivia	6-14 años	87,0	96,6	106,8	36,7	42,5	48,7	...
Brasil	7-14 años	98,0	101,4	128,0	33,3	40,8	74,8	29
Chile	6-13 años	107,2	96,7	101,0	54,1	72	76,5	0
Colombia	5-12 años	111,9	99,8	113,2	39,3	48,6	70,5	27
Costa Rica	0-18 años	107,4	101,0	112,8	70,0	56	71,0	10
Cuba	6-16 años	106,0	98,0	106,0	(4) 93,1	(4) 94,1	(4) 95,8	0
Rep. Dominicana	5-14 años	111,7	90,0	107,5	40,1	40,2	56,2	...
Ecuador	5-15 años	143,9	123,6	132,9	53,4	25,3	36,8	15
El Salvador	4-15 años	74,4	83,0	109,0	18,6	19,5	26,2	23
Guatemala	7-14 años	71,0	77,9	88,0	18,6	21	27,0	50
Honduras	7-12 años	98,0	95,0	97,0	29,5	33	32,4	40
México	3-14 años	118,0	114,0	114,0	49,1	54,1	66,0	14
Nicaragua	6-12 años	99,0	97,7	102,0	31,1	28,6	43,0	49
Panamá	4-15 años	106,0	106,0	106,0	61,2	62,6	68,5	...
Paraguay	6-12 años	106,0	106,0	112,0	27,4	30,9	46,8	22
Perú	6-14 años	114,0	118,0	124,0	64,0	67	77,0	...
Uruguay	6-14 años	107,0	108,6	108,0	61,5	81,3	84,0	2
Venezuela	5-15 años	92,9	95,7	92,0	21,3	34,7	40,0	11
Tasas Medias		103,2	100,7	109,1	39,9	43,4	53,9	15

(1) Informe, OEI, 2002.

(2) Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000, UNESCO.

(3) Informe sobre desarrollo humano, 2002.

(4) Tasa neta de matrícula en secundaria.

(*) En negrita la reciente ampliación de la escolaridad obligatoria para el período preescolar.

En el grupo etario de 10 a 14 años, donde se espera que el niño esté por lo menos alfabetizado, la tasa descendió de un 14,8% en 1989, a un 5,5% en 1999.

Podríamos mencionar otros esfuerzos, como el de las 900 escuelas en Chile, El Plan Social Educativo en Argentina o la Escuela Nueva en Colombia, cuyos modelos y resultados se irradian a otros países

de ese ámbito geográfico, o programas educativos con participación comunitaria para evitar el fracaso escolar como CONAFE en México y EDUCO en El Salvador. Programas específicos para poblaciones indígenas en Bolivia, Guatemala y Paraguay. Muchos de esos programas incluyen alimentación en la escuela, déficit muy importante en buena parte de la población a la que se atiende.

Aún no conocemos suficientemente la repercusión que va a tener en el sistema educativo la actual situación económica de gran parte de Iberoamérica. Ya se alzan algunas voces hablando de una segunda década perdida. Todavía es pronto para corroborarlo.

2.4 FORTALEZAS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Vamos ahora a extendernos en lo que podemos denominar fortalezas de los sistemas:

- Universalización de la enseñanza obligatoria, en mayor o menor grado, según los países. Altas tasas de cobertura en la educación primaria. En la enseñanza secundaria, aunque las tasas superan la media de los países en desarrollo, están lejos de alcanzar a las de los países desarrollados. En la terciaria están casi en la mitad de estos últimos.

156

TABLA 3

Continentes, grandes regiones y grupos de países	Grado de enseñanza											
	Primaria			Secundaria			Superior			Todos los grados		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Países en desarrollo	100,0	105,8	93,8	50,4	55,1	45,3	9,6	11,1	8,1	57,8	62,1	53,3
América Latina y el Caribe	113,0	115,8	110,2	57,2	54,5	60,0	18,4	18,5	18,4	70,9	71,6	70,2
Países desarrollados	103,0	102,8	103,2	100,3	98,8	101,8	50,5	46,8	54,4	85,9	84,1	87,7

FUENTE: UNESCO, *Tasas de escolarización brutas por grado de enseñanza*, 1998.

- Las tasas de analfabetismo se han visto considerablemente reducidas: del 42% existente en el año 50, han pasado a un 12% en el 2000 (mundo desarrollado: del 7% al 1%). El gasto público relativo se ha incrementado en medio punto en la última década.

- Desarrollo de políticas para la mejora de la calidad de la oferta educativa, con el establecimiento de reformas en la mayoría de los países.

TABLA 4

Países	Gasto de Educación (% PNB) (1)		Tasa de analfabetismo (2)		
	1985-87	1995-97	1980	1990	2000
Argentina	1,4	3,5	6,0	4,2	3,1
Bolivia	2,1	4,9	30,9	21,6	14,4
Brasil	4,7	5,1	25,4	18,3	14,7
Chile	3,3	3,6	8,5	6,0	4,3
Colombia	2,6	4,1	15,6	11,3	8,2
Costa Rica	4,5	5,4	8,3	6,1	4,4
Cuba	6,8	6,7	7,9	5,2	3,6
Rep. Dominicana	1,3	2,3	26,2	20,5	16,2
Ecuador	3,5	3,5	18,1	11,6	8,1
El Salvador	3,1	2,5	33,8	27,4	21,3
Guatemala	1,9	1,7	46,2	38,5	31,3
Honduras	4,8	3,6	39,0	33,0	27,8
México	3,5	4,9	17,0	12,3	9,0
Nicaragua	5,4	3,9	41,8	38,7	35,7
Panamá	4,8	5,1	14,3	11,2	8,1
Paraguay	1,4	4,0	14,1	9,7	6,7
Perú	3,6	2,9	20,2	14,3	10,1
Uruguay	3,2	3,2	5,3	3,4	2,2
Venezuela	5,0	5,2	15,1	9,9	7,0
Tasas Medias	3,5	4,0	20,7	16,0	12,4

(1) Informe sobre desarrollo humano, 2002.

(2) Anuario Estadístico Unesco, 1980.

- En algunos casos, institución de planes nacionales como consecuencia de los compromisos asumidos en Dakar y en Santo Domingo, para alcanzar una educación de calidad con equidad para todos y a lo largo de toda la vida.
- Toma de conciencia, en más o en menos, de que las políticas educativas deben establecerse por consenso, incorporando a las fuerzas políticas y a la sociedad civil.
- Igualdad de sexos para el acceso a los niveles primario, secundario y terciario, si bien existen diferencias importantes en el grado de alfabetización de adultos con más de 25 años.
- Implantación reciente de sistemas de evaluación.
- Importantes programas de incorporación al aula de las nuevas tecnologías.

Señaladas las fortalezas, veamos ahora las debilidades.

2.5 DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

158

- Lo más llamativo es la falta de equidad entre la enseñanza privada y la pública, entre las zonas urbanas y urbano-marginales y rurales, y entre las poblaciones no indígenas e indígenas. Esa inequidad se manifiesta en la diferente preparación para el ingreso a la escuela, en la desigual calidad de la enseñanza que se imparte, en los escasos materiales educativos, en la diversa preparación del profesorado...
- El abandono prematuro de la escuela, con frecuencia antes de finalizar el 5.º grado (en zonas rurales entre un 16% y un 68% no llega al 5.º año), y las amplias tasas de repetición, especialmente en el 1er. grado de primaria, con un promedio regional de un 14,60%, y algo menor entre el 2.º y el 6.º grado: 6,16% de media⁶. Como nota comparativa, la media de alumnos que completa el 5.º grado es del 99% en los

⁶ Fuente: UNESCO, *Informe sobre el Proyecto Principal*, p. 38.

países desarrollados. En el África subsahariana el abandono es del 67%.

- Escasa formación del profesorado, con bajísimos niveles de retribución, lo que convierte en poco atractivo el ejercicio de la docencia, debiéndose completar el salario con las retribuciones percibidas en otros empleos.

La necesidad de los maestros de tener que atender más de un trabajo significa un impacto negativo en la calidad de la educación impartida, y dificulta sobremanera la formación en servicio.

- Esta deficiente formación del profesorado se agudiza en el caso de los conocimientos informáticos, con la gravísima repercusión que para la formación del alumnado tiene en la era de la sociedad de la información.
- La falta de formación del profesorado alcanza a los equipos directivos, y, como consecuencia de todo eso, la supervisión es débil.
- Las reformas educativas son impuestas con baja participación del profesorado y a veces son trasladadas de sistemas educativos de contextos diferentes, que, buenas en sí mismas, se convierten en negativas cuando no se tienen en cuenta las circunstancias del medio en el que se aplican (ejemplo, la descentralización o la autonomía de gestión del centro educativo). Se trata de medidas positivas que dejan de serlo cuando los actores que adquieren la responsabilidad no están preparados.
- A veces las propias políticas han sido impuestas por los organismos de financiación, sin tener en cuenta el medio en el que deben desarrollarse.
- Existen pocos programas que atiendan a la diversidad del alumno per se y por su cultura, es decir, falta considerar como es debido al multiculturalismo, hecho presente y diferenciador de Iberoamérica.
- La participación de la comunidad escolar en la vida del centro educativo es escasa, sobre todo por lo que se refiere a los padres.

Además de estas deficiencias influyen otros problemas sociales:

- Situaciones de pobreza extrema que significan:
 - Desestructuración de la familia.
 - Analfabetismo de los padres, que les impide su inserción en la sociedad y servir de ayuda y estímulo a sus hijos.

GRÁFICO 4

Informe del progreso educativo en América Latina			
Materia	Nota	Progreso	Comentario
Rendimiento en las pruebas	D	↔	Los puntajes obtenidos en pruebas nacionales e internacionales son alarmantemente bajos
Matrícula	B	↑	Los niveles promedio de educación siguen siendo inferiores a los patrones mundiales, a pesar de una alta cobertura en la primaria y un aumento importante de la cobertura preescolar
Permanencia en la escuela	C	↔	En muchos países, entre un cuarto y la mitad de los alumnos nunca llegan a quinto grado. Son aún menos los que egresan de secundaria
Equidad	F	↔	La educación de calidad rara vez llega a los niños pobres, rurales o indígenas
Estándares	D	↑	No se han establecido e implementado estándares nacionales comprensivos en ningún país
Evaluación	C	↑	Existen sistemas de pruebas nacionales, pero son débiles y están subutilizados
Autoridad y responsabilidad por los resultados a nivel de la escuela	C	↑	La descentralización se está llevando a cabo, pero rara vez se extiende hasta los establecimientos escolares
Carrera docente	D	↔	Los maestros están mal preparados, mal dirigidos y mal remunerados. No es frecuente que se reconozca, apoye o retribuya la docencia de calidad
Inversión en educación básica y secundaria	C	↑	El gasto (como % del PNB) ha aumentado, pero la inversión pública por alumno es baja y está concentrada en la educación superior
Escala de notas:	A: Excelente B: Bueno C: Regular D: Malo F: Muy malo	↑ Progreso ↔ Sin tendencia definida ↓ Retroceso	

FUENTE: *Quedándonos atrás*, PREAL, 2001.

- Necesidad de que los hijos aporten recursos prematuramente, trabajando en el campo o en las calles.

Para esas familias la gratuidad no es real, pues su participación en gastos de escolaridad (pago de exámenes, materiales, etc.) representa un porcentaje de ingresos casi inexistente, que no pueden asumir. Se trata de países en los que la mitad de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Así, el factor económico se convierte en la primera barrera para el acceso a la educación.

Por otra parte, a medida que la región avanza en materia de logros educativos, se produce un proceso paralelo de devaluación de éstos, y así, mientras hace años una escolaridad de 6 años, que ya garantizaba la alfabetización a lo largo de la vida ofrecía la oportunidad de encontrar empleo, hoy la mayor complejidad y desarrollo social requiere entre 10 y 12 años para conseguirlo.

El gráfico 4 refleja la situación de los sistemas educativos, con el grado de progreso o de estancamiento alcanzado.

Una vez más vemos que la peor situación se refleja en el factor «equidad».

2.6 RETOS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

De esta manera, los retos de los sistemas educativos se deducen fácilmente de sus debilidades:

- Aumentar la calidad para todos con discriminaciones positivas, si es necesario, para asegurar la equidad no sólo en el acceso y en la permanencia en la educación primaria, sino en la secundaria, en la media técnica y en la terciaria.
- Incrementar la atención a la educación inicial, formal y no formal, para asegurar una igualdad de oportunidades en el acceso y en la permanencia en los niveles siguientes.
- Favorecer la formación de padres y madres para la atención de la primera infancia.
- Impulsar programas sostenidos de alfabetización de adultos con componentes de capacitación laboral.

- Fortalecer las instituciones educativas a nivel central, local y de escuela, que aseguren la sostenibilidad de los programas que la cooperación apoya.
- Estimular programas de formación y capacitación docente en ejercicio, especialmente en nuevas tecnologías.
- Dignificar y profesionalizar la función docente.
- Formar y capacitar a los supervisores y a los equipos directivos.
- Incitar a que el profesorado sea el eje de las reformas, escuchando sus voces para llevarlas a la práctica, evitando así la resistencia al cambio.
- Introducir las nuevas tecnologías en el aula. Voces tan autorizadas como la de Martín Hopenhayn creen que así se reducirá la actual brecha de una manera rápida, y, aunque el tema es controvertido, podría ser el medio que mejor asegurara la consecución de la equidad, dada la facilidad del niño para habituarse a los programas informáticos, garantizándole también el acceso en las mismas condiciones a la información.

Por ello, vuelve a insistirse en la necesidad de formación del profesorado para adecuarse a su nuevo rol de formador de criterios, de seleccionador de información, de despertador de espíritu crítico, ya que su anterior papel de transmisor de conocimientos se verá superado por la información que en Internet puede obtener el alumno. De no atenderse esta necesidad, estaremos favoreciendo generaciones sumidas en un nuevo analfabetismo. No olvidemos que, como dijo Federico Mayor, el mundo se divide entre quienes crean conocimiento, quienes acceden a ese conocimiento y los grandes desconocedores y por tanto desconocidos.

- Una educación multicultural basada en la potenciación de la diversidad como riqueza, y una educación bilingüe sobre todo para las comunidades indígenas.
- Educación para el ejercicio de la ciudadanía moderna. No hemos hablado hasta ahora de la necesidad de la formación en valores, aspecto en el que se ha avanzado en la región.

- Apertura de la escuela a la sociedad, fundamentalmente a su entorno más próximo.
- Fortalecimiento de los sistemas de evaluación, con estudios públicos de comparabilidad de los avances con otros países, no desde el punto de vista negativo, sino como estímulos para alcanzar las metas que cada país tenga establecidas.
- Incorporación efectiva de la sociedad civil al diseño y evaluación de las políticas educativas.
- Con todo ello, incrementar las tasas de matrícula y de permanencia en el sistema, tanto en el nivel básico como en los posteriores.

¿Podrán estas medidas ayudar a que el derecho a la educación sea una realidad para todos?

¿Podrá incorporarse Iberoamérica al conjunto de los países desarrollados en un plazo medio?

3. RETOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Sin duda, los retos de la cooperación se corresponden con los de los sistemas educativos; por ello, la programación de los organismos internacionales debe orientarse a satisfacer dichos problemas. Ahora bien, la cooperación internacional tiene otras metas como asignaturas pendientes.

En efecto, se habla de la fatiga de la cooperación, que aparece tanto en los propios organismos y países donantes por su falta de efectividad, como en los países receptores por las medidas impuestas, sintiéndose ajenos a las decisiones.

A lo largo de medio siglo los organismos de financiación y los países han variado poco en su modo de actuar. Después de la II Guerra Mundial el enfrentamiento entre dos bloques hizo que los Estados dominantes se volcaran a ayudar a sus «satélites», con objeto de mantener aliados y de cohesionar los bloques. Fue evidente que también otros motivos –algunos altruistas– movieron esa cooperación. Tal situación de origen se vio muy alterada por la finalización de la Guerra Fría y la consiguiente desaparición de esos dos bloques. Hoy habría que hablar

de tres: Norteamérica, Europa y el Pacífico, pero sobre todo la alteración se debe al nuevo marco que impone la globalidad, que permea las fronteras nacionales alcanzando un creciente nivel de integración entre países y mercados.

En la actualidad los países receptores de ayuda reclaman protagonismo; ya no guardan homogeneidad en sus grados de desarrollo, y, por tanto, en sus necesidades; por ello, quieren ser parte activa en la determinación de la finalidad de la ayuda.

Estos son algunos de los más importantes retos de la cooperación internacional: saber adaptar su forma de actuar a los requerimientos concretos de los países, y compartir con ellos la decisión sobre el destino de la ayuda, identificando objetivos y sistemas de evaluación.

Incrementar la AOD hasta alcanzar el 0,7% sería otra meta, y, dentro de ese porcentaje, destinar mayores recursos a educación. Hasta el año 99 sólo el 5% de la Ayuda se destinaba a ese fin. No obstante, tras la Conferencia de Dakar y de los objetivos del Milenio, algunos organismos de financiación están reconsiderando sus áreas prioritarias.

Un objetivo adicional, no menos importante, es sumar esfuerzos con otros organismos; no actuar por separado sino de forma coordinada. Sólo así se potenciará la ayuda poniendo el acento en las necesidades objetivas, y comprendiendo que las metas de la cooperación deben estar subordinadas a las del país.

La incorporación de la sociedad civil, a través de ONGs o de fundaciones, es una buena baza para sumar esfuerzos. Es creciente el número de ONGs que trabajan en el campo educativo; así, en el ámbito internacional han pasado de 1.485 en 1990 a 1.839 en el 2000. La suma de voces ha conseguido algunos efectos importantes; muestra de ello fue el Jubileo 2000, que contribuyó al alivio de la deuda para los países más pobres.

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, se concluyó que las asociaciones públicas-privadas serían la base de un crecimiento económico rápido y sostenible. Así podrá ser si todas las entidades que prestan cooperación educativa: ONGs, agencias bilaterales, organismos de financiación, organismos internacionales de cooperación técnica, etc., enmarcan sus esfuerzos en el Plan de Acción Nacional con objetivos

a alcanzar en el 2015, que cada país debe confeccionar según lo acordado en Dakar.

Para aumentar la eficiencia a la hora de identificar proyectos es conveniente, por un lado, conocer bien el plan de desarrollo nacional del país, saber quiénes son los demás agentes de cooperación que están operando en el mismo país o en la misma área geográfica, y coordinar las acciones, incluso de una misma agencia, para potenciar el impacto de los objetivos puesto que la suma de los esfuerzos de varios proyectos coordinados es superior a la del impacto de proyectos aislados.

Algunos países han organizado mesas a las que concurren todas las organizaciones y agencias bilaterales que operan en la región, sumando y coordinando las diferentes acciones.

Una característica que añaden los organismos internacionales es la posibilidad de potenciar la cooperación horizontal, por su carácter de multilateralidad. Hoy se extiende cada vez más el convencimiento de que no debe hablarse de donantes y de receptores, pues ningún país es tan rico que no tenga algo que recibir, ni tan pobre que no tenga algo que ofrecer.

Flexibilizar y disminuir las estructuras, sobre todo en organismos que han crecido en burocracia, de forma tal que la mayor parte de sus recursos están destinados a mantener esas estructuras, en lugar de dedicarlas a los objetivos para los que nacieron.

La cooperación iberoamericana no es un fenómeno nuevo, pero es justo reconocer que ha experimentado un impulso decisivo en la última década, a partir de la creación de las Cumbres Iberoamericanas. Estas Cumbres se reúnen anualmente desde 1991, y en cada encuentro abordan una temática de interés para la sociedad. Son un foro político del más alto nivel, al tiempo que se han convertido en un instrumento básico de cooperación.

Constituyen, de manera creciente, una expresión propia de nuestros países, que, partiendo del reconocimiento del fuerte lazo que supone hablar y educarse en dos lenguas tan próximas, el español y el portugués, están potenciando su cercanía cultural e histórica.

Es importante destacar que, al calor de las Cumbres, se ha generado un importante tejido social de colaboración entre instancias y

redes de diversos tipos, que actúan de forma mancomunada en distintos proyectos y acciones de cooperación.

Para ello, el impulso a esta cooperación exige su valoración como motor de profundización de la identidad cultural, entendida en el sentido del reconocimiento del otro en tanto sujeto distinto pero semejante, como vía de incorporación a la vida social y a la participación en la consolidación de la democracia.

La educación, como la cultura, es un sustrato básico del ser y del pensar iberoamericano; es tal vez el principal impulsor de dinamización de la integración iberoamericana, en la medida en que en el ejercicio educativo, reflexivo y de diálogo, se halla quizás la posibilidad de encontrar nuestras semejanzas, y, en consecuencia, la afirmación de nuestra identidad iberoamericana.

Debería resultar casi redundante hablar de cooperación y ética, ya que toda acción de cooperación bien entendida supone, por definición, un ejercicio de aplicación de valores éticos.

Es probable que haya otros foros para entrar en un debate semejante, pero sí quisiera señalar que nuestra posición –y quiero creer que la de la mayoría de las personas y de las instituciones que operan en este ámbito– está alimentada por la convicción de que la cooperación internacional constituye un imperativo ético, basado en los principios de solidaridad, justicia social y equidad⁷.

En este sentido creo que la cooperación para el desarrollo no es sólo tarea de algunos académicos o de instituciones especializadas, sino que supone una labor de todos los agentes sociales, económicos y políticos, porque la justicia social a escala internacional no puede ser un ámbito restringido, y porque la solidaridad no puede agotarse en un territorio geográfico o social: afecta al conjunto de los seres humanos y constituye un interés común en un mundo crecientemente interdependiente.

Es cierto que pueden aportar más a este esfuerzo quienes han tenido la suerte de contar con una vida exenta de miseria, exclusión o

⁷ Francisco Piñón, ponencia presentada en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense, Madrid, 26 de julio de 2000.

grave inequidad. Aquellos que económica o tecnológicamente se encuentran en una situación más desahogada. Pero el futuro del planeta, en un contexto de creciente pobreza y desigualdad, es una tarea compartida que entre todos debemos sacar adelante.

Las sociedades iberoamericanas, con sus respectivos gobiernos, tienen un compromiso ineludible con el desarrollo, con la superación de la pobreza, con la armonización entre la construcción de democracias sólidas, y con la mejora de la calidad de vida para el conjunto de la población. Optar por la educación implica asumir que no se trata de llegar antes, sino de llegar todos juntos y a tiempo.

Pensar y construir Iberoamérica se convierte así en un ejercicio apasionante, y, si las fuerzas y la creatividad nos acompañan, en un proyecto de integración innovador, porque, tal como señala el mexicano Carlos Fuentes en su ensayo *El espejo enterrado*, «pocas culturas del mundo poseen una riqueza y continuidad comparables [...] Por ello resulta tan dramática nuestra incapacidad para establecer una identidad política y económica comparable. Sospecho –insiste Fuentes– que esto ha sido así porque con demasiada frecuencia hemos buscado o impuesto modelos de desarrollo sin mucha relación con nuestra realidad cultural. Pero es por ello, también, que el redescubrimiento de los valores culturales pueda darnos, quizás, con esfuerzo y un poco de suerte, la visión necesaria de las coincidencias entre la cultura, la economía y la política. Acaso esta es nuestra misión en el siglo que viene», y en el que –añadimos– ya nos encontramos.