

Postprint de: Ferrer, Ferran. “Los informes de seguimiento de EPT en el contexto de América Latina. Una mirada crítica” en Rambla, Xavier (coord.) La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN : 978-84-15295-00-6

Los informes de seguimiento de EPT en el contexto de América Latina. Una mirada crítica.

Ferran Ferrer

Universidad Autónoma de Barcelona

1) ¿Por qué un análisis de los informes de seguimiento de EPT?

La presencia de la UNESCO a lo largo de los informes de seguimiento de la EPT constituye un hito importante en la contribución de este importante organismo, no sólo cuanto a la estrategia de control sobre el logro de los objetivos del Fórum Mundial de Dakar, sino también en el debate sobre los problemas que más acucian a los sistemas educativos actuales. Los temas seleccionados, la manera en que éstos se abordan, las ideas claves que se anuncian en sus páginas y los datos que se proporcionan, constituyen una mirada particular de conjunto que es pertinente analizar para comprender cómo se construyen los discursos posteriores sobre EPT. Conviene, en este sentido, recordar que muchas agendas políticas de América Latina tienen presente lo que señalan estos informes, precisamente con el fin de estar en consonancia con los objetivos planteados por UNESCO en relación a la EPT y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así pues, intentar analizar su contenido, observando su evolución desde principios de la década del año 2000, se presenta como una tarea que nos puede ayudar a comprender mejor, en estos momentos, los discursos imperantes en las políticas educativas de América Latina.

2) Antecedentes: del Fórum Mundial de Dakar a los informes de seguimiento de EPT (2000-2012)

El Fórum Mundial de Dakar celebrado el año 2000 significó, sin duda alguna, un nuevo impulso al rol que había asumido hasta el momento la UNESCO en el ámbito de la educación. El lanzamiento de los seis objetivos de Dakar en consonancia con los Objetivos del Desarrollo del Milenio constituye un hito importante en la evolución de los sistemas educativos, especialmente de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, más allá de la declaración programática de este evento para el 2015, el punto más novedoso respecto ediciones anteriores similares –como fue la Conferencia de Jomtien

en el año 1990– ha sido el compromiso de realizar un seguimiento del cumplimiento de estos objetivos por lo que a todos los países miembros de la UNESCO se refiere.

En su momento ya indicamos la novedad de este hecho a partir de una comparación con el encuentro precedente de Jomtien (Ferrer, 2001). De ahí surgió precisamente la necesidad de crear un grupo de trabajo que se encargara de evaluar de manera periódica los seis objetivos mediante un informe público elaborado por la propia UNESCO. A nadie se le escapaba la idea que si no había un cierto control sobre esta evolución se podían producir los mismos problemas que tuvo la declaración de Jomtien, es decir, conocer la falta de avances en el logro de los objetivos marcados pocos años antes de la fecha fijada para su adquisición, cuando, para entonces, ya era muy difícil reconducir la situación de fracaso. Eso mismo ya señalaba hace más de una década Martin y Guttman (2000):

"Si afirmamos que la Educación Primaria debe ser una realidad universal antes de 2015, tenemos que recoger información de año en año para saber en qué medida vamos a mantener este objetivo, sin tener que esperar al 2014 para preguntarnos: ¿lo hemos conseguido? También, con estos sistemas de información, debemos ser capaces de medir otros factores que influyen sobre las posibilidades de alcanzar este objetivo. Son datos importantes. Por ejemplo nos pueden permitir medir hasta qué punto la población docente de África está diezmada por el SIDA y tener en cuenta lo que ello significaría en el marco de la educación primaria universal hasta el 2015" (p. 15)

Cabe recordar, igualmente, que el Marco de Acción de Dakar recogía una serie de compromisos entre los que se encontraba el siguiente:

“Asegurar un seguimiento sistemático del progreso y las estrategias en el ámbito de la educación para todos, en el plano nacional, regional e internacional”

Los informes, entonces, nacen con la clara voluntad de rendir cuentas sobre Dakar, pero también son aprovechados para profundizar en determinados temas claves estrechamente vinculados a los objetivos del Fórum Mundial y de máxima actualidad para la gran mayoría de sistemas educativos del mundo. Esta profundización supone, en muchas ocasiones, recopilar lo que señala la investigación educativa hasta el momento, así como experiencias de buenas prácticas en distintos países. Todo ello, además, con un objetivo añadido –más o menos implícito– de coadyudar a los políticos de la educación a tomar decisiones adecuadas en cada uno de los ámbitos de análisis de los

informes publicados. Así pues, se entiende precisamente, la importancia que han adquirido con el tiempo estos informes de seguimiento de la EPT para comprender las tendencias educativas en un contexto más global.

Desde entonces se han publicado –hasta el momento de redactar este texto– nueve informes cuyos títulos son los siguientes:

- 2002. ¿Va el mundo por el buen camino?
- 2003/4. Hacia la igualdad entre los sexos
- 2005. El imperativo de la calidad
- 2006. La alfabetización un factor vital
- 2007. Bases sólidas. Atención y Educación de la Primera Infancia
- 2008. Educación para Todos en el 2015, ¿alcanzaremos la meta?
- 2009. Superar la desigualdad: ¿por qué es importante la gobernanza?
- 2010. Llegar a los marginados
- 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación

Una primera aproximación a los títulos de estos informes nos pone de manifiesto dos hechos: las temáticas escogidas (tanto por su contenido, como por el momento en que aparecen) y el enfoque que parece darse a las mismas.

El título del informe realizado en el año 2002 no es ajeno a los luctuosos hechos de Septiembre del 2001, que marcaron un punto de inflexión en la manera de abordar las relaciones internacionales, tanto entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, como entre cada uno de estos subgrupos. La pregunta que se plantea este informe muestra claramente la incertidumbre que se vivía en aquellos conflictivos momentos.

El informe de los años 2003 y 2004, mantiene un título bastante neutro, dónde se apuesta por una temática transversal muy presente en los seis objetivos de Dakar y que siempre ha sido motivo de preocupación en el entorno de Naciones Unidas.

En cuanto al informe del año 2005, éste guarda relación con el sexto objetivo de Dakar, respondiendo al interés de poner especial énfasis en la calidad de los sistemas educativos. El fenómeno de la encuesta PISA no es ajeno a este hecho y buena parte de los contenidos del informe pueden vincularse con la conveniencia de replantearse el concepto de calidad y de dar mayor importancia a la misma.

Sin embargo, el informe del 2006, centra su atención sobre el cuarto objetivo de Dakar, afirmando que los procesos de alfabetización son de gran relevancia, no sólo en

términos de cumplimiento del derecho a la educación de las personas adultas, sino también por ser piedra angular en la mejora de los sistemas educativos en su conjunto.

Desde otro enfoque, el informe del año 2007 resalta la importancia de la educación recibida antes de la etapa Primaria, bajo una concepción holística de la misma, y más allá del hecho de asistir a un centro de preescolar. Por este motivo el informe se refiere a la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) procurando contemplar los derechos educativos de la infancia tanto en el ámbito de la educación formal como en el de la no formal.

No obstante, el año 2008 representa un punto de inflexión en la evaluación de los objetivos de Dakar a través de los informes de seguimiento. En éste se destaca el hecho que se ha recorrido la mitad del período previsto para el cumplimiento de la mayoría de objetivos. Con este informe se persigue conocer las posibilidades que estos objetivos sean una realidad en el año 2015, así como proporcionar estrategias que permitan su consecución.

Por otro lado, el informe del año 2009 plasma la preocupación existente en buena parte de los países del mundo: ¿cómo hacer crecer los sistemas educativos bajo el parámetro de la equidad? Frente a los retos de unas sociedades que muestran grandes desigualdades de todo tipo, –también educativas– el informe se plantea cómo se deben gobernar los sistemas educativos (en sus diferentes niveles, macro, meso y micro) para evitar las fracturas educativas que conllevan las desigualdades.

En la misma dirección, el informe del 2010 focaliza su preocupación en aquellos colectivos de la población que acceden a los servicios educativos con más dificultades que el resto de los ciudadanos. Este énfasis en las condiciones de marginalidad supone apuntar cómo se produce la misma y cuáles son las mejores políticas educativas para superarla.

Por lo que se refiere al informe del año 2011, se aborda una temática que se pretende rescatar del olvido. Se trata de aquellas personas (especialmente niños y jóvenes) que viven situaciones de conflicto armado, afectando, por tanto, muy negativamente a su progreso educativo. Las condiciones en estos contextos y la manera óptima de llevar a cabo la práctica educativa en los mismos, constituyen ejes centrales de dicho informe.

Finalmente, para el 2012 está previsto que aparezca el informe de seguimiento titulado: “La adquisición de competencias: ampliar las posibilidades para los grupos marginados”. Como se puede leer en la nota oficial sobre este informe, “se centrará en

la función que la enseñanza y formación técnica y profesional (TVET) y otras modalidades de adquisición de competencias desempeñan en la oferta de posibilidades para los grupos sociales marginados y pondrá de manifiesto sus vínculos con problemas más amplios, como el desempleo y los bajos salarios que padecen los jóvenes. En el Informe se examinarán las estrategias relativas a las políticas que son necesarias para ampliar la formación pertinente en materia de empleo a fin de llevarla a los grupos más vulnerables, como los niños que abandonan pronto los estudios, los adultos jóvenes que nunca han ido a la escuela y los que dejaron de asistir a ella sin haber adquirido los conocimientos y las competencias para la vida necesarios para prosperar en sociedades alfabetizadas. En el Informe se definirá también la manera en que los programas “de la segunda oportunidad” pueden facilitar la reintegración de los jóvenes a la enseñanza y el empleo” (UNESCO, 2012).

3) Los informes de seguimiento de EPT: los objetivos de Dakar, sus logros y enfoques

Vista la evolución temática de los informes publicados hasta el momento conviene analizar los objetivos de Dakar de acuerdo a como se han visto reflejados en estos textos a lo largo de la primera década del 2000. Es cierto que sobre algunas cuestiones se observan algunos cambios desde los primeros informes hasta los más recientes, pero se puede afirmar que se mantienen tendencias comunes a lo largo de estos últimos diez años. A continuación, trataremos los seis temas básicos de Dakar y las ideas principales que sobre los mismos se reflejan en los informes de seguimiento.

3.1) Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI)

Lo primero que debemos destacar es el fuerte impulso ejercido sobre esta cuestión desde el Fórum de Dakar en el año 2000. Ha pasado de ser una etapa del sistema educativo ciertamente olvidada –o como mínimo ubicada en lugares secundarios– a constituir un punto imprescindible de cualquier agenda de política educativa que se precie, tanto entre los países desarrollados como entre los países en vías de desarrollo. Ello, de por sí ya constituye un avance notable.

Sin embargo, tal y como apuntábamos con anterioridad, conviene resaltar el cambio de enfoque que se ha producido. Así, por ejemplo, la AEPI ha dejado de ser considerada simplemente una etapa preescolar, para pasar a ser aceptada como una etapa educativa más allá del recinto escolar. Esta concepción más holística de la AEPI ha reforzado el

rol de iniciativas educativas más flexibles que la escuela, así como el valor de medidas políticas encaminadas a la conciliación familiar en el proceso educativo de los hijos antes de los 6-7 años. También se ha visto la conveniencia de contemplar el espacio público de las ciudades y pueblos desde la perspectiva de las necesidades educativas de la infancia.

También es interesante mencionar que la AEPI aparece en los informes, básicamente, como un período educativo que prepara para etapas posteriores, destacando el hecho de que se trata de una inversión muy rentable, tanto desde el punto de vista social como económico. Se procura, de esta forma, que las agendas políticas de los países prioricen esta etapa del sistema educativo ante otras urgencias educativas posiblemente más visibles e inmediatas, pero de menor calado para el futuro. No obstante, esta importante aportación de los informes no destaca de manera suficiente un principio fundamental: el reconocimiento de la AEPI como una etapa propia, con valor en sí misma, que permite hacer efectivos los derechos de la infancia en toda su amplitud.

La evaluación de la calidad de los programas, así como de los educadores que intervienen en la AEPI, constituye igualmente uno de los puntos débiles en los cuales es necesario avanzar. En los informes se puede observar de manera clara la escasa preocupación de bastantes gobiernos por superar este enfoque de la AEPI como si fuera una mera *fase asistencial de bajo coste*, destinada a los padres y madres que deben trabajar. Esta concepción descubre su escasa implicación a la hora de controlar la calidad de los servicios ofrecidos, especialmente de los educadores y educadoras que acostumbran a tener un perfil educativo de inferior a sus homólogos de la Enseñanza Primaria.

Por último, los informes también señalan, en ciertos momentos, que aquellos niños y niñas provenientes de familias con menos recursos son los que normalmente menos se acogen a los servicios de la AEPI. Ello supone que aquellos que más beneficios podrían obtener de esta etapa para su futuro educativo son los que menos la emplean, limitando el carácter compensatorio que tiene la AEPI para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades.

3.2.) Educación Primaria Universal (EPU)

La EPU en América Latina ya está cercana a ser una realidad. En buena parte de los países de la región se trata de un objetivo conseguido, aunque a algunos de ellos les queda aún camino por recorrer. En este sentido, ciertos condicionantes sociales

dificultan el logro de este objetivo. Entre otros, los informes sacan a la luz tres de relevantes: la práctica del trabajo infantil, presente aún en demasiados países de la región; una salud que, aun habiendo mejorado notablemente, continúa siendo deficitaria en determinadas zonas de los países; y una falta de mayor sensibilización social hacia las personas con ciertas discapacidades.

A los tres puntos anteriores le debemos añadir la existencia de importantes desigualdades, tanto entre países como en el interior de los mismos. Estas diferencias se producen en el ámbito territorial (rural/urbano), entre clases sociales, respecto a los pueblos autóctonos y la lengua empleada por los mismos, o en relación a los alumnos con necesidades educativas especiales. Todo ello, trae como consecuencia resultados claramente mejorables en la región, con respecto a la Educación Primaria: los informes de seguimiento destacan especialmente el ingreso tardío de los alumnos en esta etapa, elevadas tasas de repetición y abandono fruto de unas condiciones de educabilidad difíciles, y unos resultados escolares más bien pobres comparados a escala internacional, entre otros.

Los informes apuntan, al igual que con la AEPI, la importancia que tiene la Educación Primaria para etapas posteriores, especialmente su incidencia sobre la alfabetización de adultos, y por tanto, como el desarrollo de ciertas capacidades cognitivas desde la infancia, conlleva un mayor progreso formativo en la edad adulta.

Ante el reto de la EPU en América Latina, los informes de seguimiento ponen énfasis en tres medidas, que se describen a continuación, que las políticas educativas de la región deberían tomar nota para alcanzar este objetivo. En primer lugar, establecer sistemas nacionales de evaluación que permitan hacer un seguimiento adecuado de los logros y los déficits del sistema en esta etapa. En segundo lugar, apostar más por las políticas de equidad educativa, focalizándolas preferentemente entre aquellos colectivos de población escolar más marginada. Y en tercer lugar, pero no menos importante, mejorar de manera notable la calidad docente, tanto a través de la formación inicial y permanente, como mediante unas condiciones de trabajo dignas que permitan atraer a buenos profesionales hacia el sector educativo.

3.3) Género y educación

En relación a las cuestiones de género, la educación en América Latina se caracteriza por tener tasas similares en la etapa infantil y primaria, mientras se observan diferencias notables (tanto en participación como en rendimiento) en la Enseñanza Secundaria y

Superior. Este fenómeno de carácter global en la región esconde, sin embargo, ciertas diferencias según los países; en otras palabras, aquellos con un menor grado de desarrollo económico adolecen de mayor igualdad de género, por lo general en detrimento de las mujeres.

En esta misma línea argumental, se constata la existencia de diferencias de género en el interior de los países, básicamente en entornos de pobreza, en los pueblos autóctonos, así como entre la población adulta con menos estudios y que requiere de procesos de alfabetización.

Es importante resaltar que los informes de seguimiento referencian escasamente los distintos roles sexuales –en función de su condición de chico o chica– que se dan en los centros escolares de la región. Éste es un elemento esencial para comprender el alcance de las diferencias de género, más allá de la escuela, y cómo ello condiciona el nivel de expectativas y éxito escolar posterior.

3.4) Analfabetismo

En este terreno los informes de seguimiento son bastante explícitos al señalar que los avances han sido más bien escasos, al menos respecto a las expectativas que había suscitado el objetivo de Dakar referido a esta cuestión. Se constata, una vez más, la falta de prioridad política que ha suscitado la alfabetización de adultos en las agendas educativas de los distintos gobiernos y países. Más aún, ella ha sido irrelevante cuando nos referimos a los grupos de población más marginados, poniendo una vez más en entredicho las declaraciones públicas de los gobernantes sobre la necesidad de una mayor equidad en el sistema educativo.

Un análisis de los informes permite constatar la preocupación por ciertas cuestiones relativas a la temática que nos ocupa, más allá de las meras tasas de participación de los adultos en los programas de alfabetización. Veamos algunas de ellas.

La primera, es la dificultad de delimitar claramente que se entiende hoy por *analfabeto*, o por *analfabetismo funcional*. Parece que las definiciones del pasado son insuficientes para aplicarlas tal cual en el contexto actual, entre otras razones por la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, su acceso a las mismas, y las nuevas posibilidades de relacionarnos y formarnos que éstas nos proporcionan.

La segunda, supone aceptar que los procesos de alfabetización tienen sentido sólo si se fomentan “entornos de aprendizaje” para la alfabetización. No se trata, por tanto, de un

programa o actividad de aprendizaje puntual, sino que el conjunto de la sociedad debe proporcionar espacios para fomentar su uso para estos aprendizajes en la vida cotidiana, así como incentivar la formación a lo largo de la vida de sus ciudadanos.

Un tercer elemento fundamental que aparece en ciertos momentos en los informes es la concepción de la alfabetización de las personas como un “imperativo moral”, es decir, un derecho humano al cual debe poder acceder cualquier ciudadano con independencia de su edad, género, lugar de nacimiento, clase social o territorio donde habita. Éste es un elemento clave, pues el ejercicio de este derecho entre la población adulta abre las puertas a la exigencia de cumplimiento de otros derechos humanos, habitualmente olvidados por los gobernantes con respecto a las poblaciones más marginadas.

La cuarta y última cuestión relativa a la alfabetización es que se trata de un instrumento imprescindible para un desarrollo estable y duradero en las sociedades de América Latina. No sólo por ser un derecho ciudadano, sino también por su valor estratégico para ocupar una buena posición en el contexto económico mundial. En definitiva, la alfabetización debería ser una apuesta de presente en las agendas políticas de los gobiernos.

3.5) Educación de jóvenes y adultos

En América Latina se constata un incremento notable de jóvenes que se han incorporado a la Enseñanza Secundaria (aunque con ciertas diferencias entre los dos ciclos, inferior y superior) y a la Enseñanza Superior. Las tasas de matrícula muestran un cambio muy relevante en la última década. Sin embargo, los datos globales esconden algunos problemas que los informes de seguimiento plantean y a los cuales se deben dar respuesta en los próximos años.

Por un lado, estamos ante un problema de eficacia y eficiencia en el sistema: las series estadísticas continúan mostrando excesivas repeticiones y abandonos de los jóvenes en la etapa secundaria, lo que conlleva una inversión educativa a la cual no se le extrae todo el rendimiento esperado.

Por otro, al igual que hemos comentado anteriormente, el sistema muestra en la Enseñanza Secundaria importantes desigualdades educativas entre los alumnos en relación al territorio donde habitan, el género, la lengua materna o la clase social. Éstas

son aún superiores en la Enseñanza Secundaria con respecto a la Enseñanza Primaria, y también más elevadas en la etapa de Enseñanza Superior con respecto a la Enseñanza Secundaria. En América Latina, estamos ante sistemas educativos en que las desigualdades educativas aumentan a medida que se avanza en las etapas que conforman los sistemas educativos.

Cuestión aparte, que merece ser mencionada, es como afrontan los informes de seguimiento la problemática referente a la Formación Profesional. Así, una primera constatación es que se trata de una temática prácticamente inexistente hasta el informe del año 2010, cuando éste focaliza su interés sobre los más marginados. Es sintomático el hecho que se plantee esta opción educativa (la Formación Profesional) queriendo ser una salida educativa adecuada para este tipo de colectivos, sin especial mención a la vía más académica de la Enseñanza Secundaria. Hay, por lo tanto, una concepción de la Formación Profesional como alternativa de segunda oportunidad para aquellos que no pudieron –por razones sociales o individuales– continuar sus estudios.

No podemos olvidar, igualmente, que los informes muestran la escasa prioridad política otorgada hasta el momento a esta etapa del sistema educativo (la Formación Profesional), por parte de los gobiernos; y en el caso de América Latina, una visión que procura seguir más las trazas de lo que es el sistema escolar de secundaria, que su vinculación con el mundo laboral.

3.6) Calidad y evaluación

Éstos son dos conceptos empleados en diferentes momentos y con distinta intensidad a lo largo de los informes de seguimiento publicados hasta ahora.

Respecto al tema de la calidad es interesante observar como de manera muy predominante se asocia este concepto con el de excelencia del sistema, sin hacer referencia, al mismo tiempo, al concepto de equidad. Éste último sólo se plasma de manera puntual en el informe del 2003/04, pero no en el resto de informes. Se trata, por tanto, de una visión muy parcial de lo que significa la calidad de la educación.

Asimismo, hablando en términos de calidad, se resaltan cuales son las claves de la misma en un sistema educativo. Es interesante observar, a juicio de los informes de seguimiento, cuales son éstas:

- Tener una dirección política clara en el sistema educativo.
- Proporcionar más horas lectivas.

- Dotar de más recursos al sistema educativo.
- Tener entornos de aprendizaje adecuados.
- Emplear materiales de aprendizaje pertinentes.
- Proporcionar una buena formación docente.

¿Son éstos los elementos claves para conseguir un sistema educativo de calidad? Un estudio pormenorizado de revisión de la literatura de investigación sobre este tema nos incluiría una parte de ellos pero seguramente nos añadiría alguno más; por ejemplo, el liderazgo en equipos directivos estables, los sistemas de evaluación externa acompañados de mayor autonomía curricular, el énfasis en políticas de igualdad de oportunidades,... Los propios informes PISA han hecho acopio de evidencias a lo largo de la década de los 2000 sobre dicha cuestión.

En cuanto a la evaluación es sintomático que los informes se centren en la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, dejando de lado la evaluación de las políticas públicas de educación. Pareciera ser que aquello que debe ser controlado y sometido a la rendición de cuentas en América Latina fuera sólo lo que realizan los estudiantes –y, en buena parte, es fruto de sus docentes– y no lo que diseñan y llevan a cabo los responsables de las políticas educativas de los países de la región.

4) Otros temas relevantes en América Latina: posicionamiento de los informes

Más allá de los objetivos de Dakar, en los informes de seguimiento se plantean temas que adquieren relevancia en el contexto educativo de América Latina. Entre otros, cabe destacar las reformas curriculares, la financiación de la educación, el modelo de gobernanza en educación, el profesorado, y la evaluación de la educación a partir de los datos.

4.1.- Las reformas curriculares

Uno de los aspectos que han caracterizado las reformas educativas en las dos últimas décadas en América Latina han sido los cambios curriculares. Algunos de los informes de seguimiento reflejan bien los elementos clave, especialmente cuando se refieren a esta región. Por una parte resaltan la necesidad de hacer partícipe al profesorado de este proceso de reforma, señalando que sin la implicación de este colectivo difícilmente se producirá el cambio necesario en las aulas. Este hecho no es nuevo. Más aún, es bastante propio de buena parte de países latinoamericanos, dónde las reformas

educativas traslucen aún muy claramente la concepción “top-down”. La idea que el Ministerio de Educación es quien dicta las reformas y los profesores quienes las aplican, sigue muy extendida en la región.

Por otra parte, además de esta cuestión de proceso, los informes también reflejan una determinada concepción sobre el currículo en América Latina. En concreto, hay una defensa de la bondad del constructivismo y del aprendizaje significativo como elementos sustantivos en cualquier currículo que se pretendiese implementar. Sorprende, cuando menos, esta apuesta tan concreta por un determinado tipo de currículo en la región y, quien sabe, si no se trata de una idea heredada o cooptada a la reforma educativa española del año 1990, la LOGSE, que asumía plenamente esta mirada sobre el currículo. Cabe señalar que los viajes de profesores universitarios y técnicos del Ministerio de Educación español, explicando las bondades de la LOGSE y su modelo curricular, fue una práctica muy extendida durante buena parte de la década de los 90 y del 2000. Esto implica que durante este período, por tanto, España tuvo a una gran influencia educativa en América Latina y es posible que esta apuesta tan clara de la región por el constructivismo tuviera buena parte de su explicación en estos “viajes pedagógicos”.

4.2.- La financiación de la educación

El cuánto se debe invertir en educación y el cómo se debe financiar la misma, constituye también un aspecto fundamental de los informes de seguimiento. Es interesante analizar cómo evoluciona esta cuestión en el tiempo. Así, se observa como en el informe del año 2005 hay una recomendación explícita de destinar el 6% del PIB al sector educativo, mientras que en el 2006 al referirse a la AEPI se señala que caben dos tipos de financiación: bien el pago a las familias para cubrir este tipo de gasto educativo, bien el pago a los centros. Singularmente, en el informe del año 2008 se anota la existencia de una clara tendencia a que las familias contribuyan más económicamente al pago de los gastos derivados de la educación de sus hijos. Por último, el informe del año 2010 destaca las importantes consecuencias de la crisis económica mundial sobre la EPT, enfatizando la propuesta que aquella no suponga una reducción del presupuesto destinado por los gobiernos al sector educativo. Con todo, podemos constatar que, hasta en los mismos textos de seguimiento de la EPT, aparece en ocasiones el discurso de la desresponsabilización del Estado respecto a la financiación de la educación, excepto en situaciones de crisis como las que vivimos en la actualidad.

Es preciso resaltar que, en relación con esta crisis económica mundial, el informe del 2010 afirma que es necesario mantener dos principios fundamentales para la educación: en primer lugar, proteger de esta crisis lo máximo posible a los sectores más vulnerables de la sociedad; en segundo lugar, mantener el progreso educativo alcanzado hasta el momento por los países, con el fin que no se produzcan retrocesos importantes en el logro de objetivos educativos a causa de las restricciones económicas derivada de la crisis.

4.3.- El modelo de gobernanza en educación

Otro aspecto a tratar es el de la gobernanza, el cual no sólo ha adquirido fuerza en los últimos informes de seguimiento (con especial mención al informe del año 2009) sino que además el análisis temporal de ciertos temas relacionados con esta cuestión muestra una evolución interesante. Así, se pasa de poner un especial énfasis en la necesidad de incrementar la participación de los agentes sociales en educación –haciendo de ésta una responsabilidad compartida (informe del 2003/04)– a destacar en el informe del 2009 la conveniencia de intensificar los procesos de descentralización educativa y alcanzar mayores márgenes de autonomía en los centros educativos. De esta manera, se observa que hay un cambio de enfoque en la gobernanza de los sistemas educativos. A principios del 2000 aparece como elemento relevante el proceso de participación social, como un valor en sí mismo a la hora de elaborar políticas educativas; mientras que años más tarde se cambia la perspectiva, centrándose en la bondad que supone que la gestión de los asuntos educativos sea más cercana a los ciudadanos, básicamente por razones de eficacia y eficiencia.

Es interesante, igualmente, analizar las aportaciones más relevantes del informe monográfico del año 2009 dedicado a la gobernanza. Éstas son algunas de las ideas claves del mismo:

- Las medidas de gobernanza propuestas por los gobiernos deberían enfocarse de tal manera que beneficiasen especialmente a los sectores de población menos favorecidos.
- Los procesos de descentralización educativa y la autonomía de centros son dos medidas que han tenido resultados distintos en América Latina, creando grandes controversias en la región respecto a la conveniencia o no de impulsarlos desde las políticas educativas de los países.
- Se reconoce la necesidad de que la gobernanza no concluya en procesos de desregulación del sector privado en educación; más bien se señala la

conveniencia de que exista una supervisión del mismo por parte del Estado. Su alcance y las estrategias para llevarla a cabo pueden ser distintas según las características de cada país.

- Finalmente, se considera que la evaluación de los sistemas educativos es un instrumento muy potente para la gobernanza educativa de un país. Esta evaluación debe ser objetiva, proporcionar mejora al sistema educativo, y ser difundida entre la población, debiendo preparar al profesorado ante esta nueva realidad.

4.4.- El profesorado

Es preciso apuntar, antes de nada, que se trata de un tema muy poco presente en los informes de seguimiento. Primeramente, porque no se le ha dedicado ningún número especial al mismo –de los nueve publicados hasta el momento– incluido el décimo que está en proceso de elaboración. En segundo lugar, porque el profesorado es tratado prácticamente siempre como un elemento más del sistema educativo que contribuye a su calidad, como agente educativo dependiente de las reformas que aprueban e impulsan los gobiernos. En pocas ocasiones aparece en los informes como un agente nuclear del éxito de un sistema educativo, o como actor proactivo en la mejora de la educación de un país. Ello es cuando menos significativo cuando se trata la Educación para Todos y el logro de los objetivos de Dakar del año 2000. Más allá de esta crítica a la ausencia de este enfoque –igualmente visible en los textos específicos de los informes sobre América Latina– dos son las cuestiones que aparecen con mayor profusión. Por una parte, la necesidad que el profesorado se adapte a los nuevos modelos de transparencia de resultados que se requieren en el nuevo estilo de gobernanza que parece estar presente actualmente en la mayoría de los países. Por otra, los problemas cada vez más presentes en los sistemas educativos de América Latina de atraer a los mejores profesionales hacia la enseñanza, y retenerlos con condiciones de trabajo e incentivos adecuadas en el sistema educativo durante el máximo tiempo posible.

4.5.- La evaluación de la educación a partir de los datos

Uno de los elementos diferenciales entre la conferencia de Jomtien (1990) y el Fórum Mundial de la Educación en Dakar (2000) fue la importancia otorgada en este último encuentro al seguimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos y los organismos internacionales. De ahí, la importancia estratégica de los informes de

seguimiento de la EPT en la década de los 2000 hasta el momento. Sin embargo, la voluntad de crear un indicador sintético que permitiera medir, con cierto grado de fiabilidad, el alcance de los objetivos de Dakar en cada uno de los países miembros de la UNESCO fue un avance, posiblemente, aún más significativo. La posibilidad de mostrar de manera pública, simple y comparativa la situación educativa de cada país sobre la EPT –respecto al resto de países de su región y del mundo, y también en formato de serie temporal desde el año 2000– constituyó, además, un mensaje claro y diáfano que esa era la manera de evaluar las políticas educativas de los países, con evidencias, con datos.

De esta forma se ha podido constatar el trabajo realizado en este ámbito hasta día de hoy. Diversos han sido los indicadores empleados, todos ellos útiles y cada vez más afinados para el objetivo que pretendían: el IDE en el 2004, el IDEGI en el 2009, el PEME en el 2010. Ésta ha sido la aportación más positiva –relativa a la recogida de datos– de los informes de seguimiento.

Por el contrario, los informes también han mostrado sus limitaciones al respecto. Así, se ha podido constatar una significativa falta de datos disponibles sobre determinados temas de capital importancia para la EPT. Así, los informes señalan déficits en los datos de la AEPI, de los procesos y logros de la alfabetización, de la financiación de la educación, o de la medición de la calidad docente. Algunos de ellos son debidos a la dificultad de evaluar nuevos conceptos – o conceptos viejos adaptados a nuestro tiempo, como el mismo de *alfabetizado* – mientras que en otros casos el problema proviene de la falta de recursos para obtener adecuadamente datos válidos y fiables, como por ejemplo sobre financiación en educación.

5.- Reflexiones finales

El análisis de los temas que aparecen con mayor frecuencia en los informes de seguimiento de la EPT constituye un ejercicio de estudio interesante que nos ha permitido observar la evolución de los mismos desde el año 2000, así como el enfoque que se les ha dado. Ello permite mostrar, en parte, la evolución del discurso empleado en las políticas educativas, fruto básicamente, de la observación de las mismas desde estas atalayas mundiales que representan los organismos internacionales dedicados a la educación como es el caso de la UNESCO. Debemos ser conscientes que sus informes de seguimiento no sólo “observan lo que pasa”, sino que también marcan y condicionan

las agendas políticas de los distintos países, en mayor o menor grado según el nivel de influencia que tiene el organismo internacional.

Para concluir, me parece esencial destacar algunos temas que, a diferencia de los que se han planteado hasta el momento, han sido claramente obviados –o cuando menos tratados de manera muy superficial– en los informes de seguimiento. Se trata de temáticas importantes para la educación en América Latina y que deberían ser contempladas en un futuro próximo en las agendas políticas de los países de la región:

- Las tecnologías de la información y comunicación, más allá de los tradicionales programas de educación a distancia existentes en la región.
- La educación para la ciudadanía, no sólo contemplada como ámbito curricular en las escuelas, sino como estrategia pedagógica fuera y dentro del ámbito formal
- La personalización de la educación como respuesta a los procesos de estandarización que surgen paralelos al incremento notable de población escolar en las diferentes etapas del sistema educativo.
- Los procesos de segregación escolar, propios de sociedades con importantes desigualdades sociales y educativas, tanto entre centros escolares como en el interior de los mismos.
- La excelencia educativa como objetivo de los sistemas educativos en una sociedad competitiva, tanto dentro del país como en el contexto internacional.
- La creciente importancia de la educación no formal para la mejora del nivel formativo de las sociedades de la región.

Referencias

Ferrer, F. (2001). La educación para todos: entre el mito y la realidad, de Jomtien a Dakar". En Naya, L.M. (coord.): *La educación a lo largo de la vida* (pp. 119-170). Donosti: Erein.

Martin, A.L. y Guttman, C. (2000). La importancia de las estadísticas" *Fuentes. UNESCO*, 122, p. 15.

UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes* (Incluidos seis Marcos de Acción Regionales). Adoptado por el Foro de Educación Mundial, Dakar, 26-28 de abril. París.

UNESCO (2002). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002. Educación para todos – ¿Va el mundo por el buen camino?* París, UNESCO.

UNESCO (2003). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2003/4. Educación para todos – Hacia la igualdad entre los sexos*. París, UNESCO.

UNESCO (2005). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad*. París, UNESCO.

UNESCO (2006). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2006: La alfabetización, un factor vital*. París, UNESCO.

UNESCO (2007). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. Atención y educación de la Primera Infancia*. Paris. UNESCO.

UNESCO (2008). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2008: Educación para todos en el 2015: ¿Alcanzaremos la meta?* París, UNESCO.

UNESCO (2009). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2009: Superar la desigualdad: ¿Por qué es importante la gobernanza?* París, UNESCO/Oxford University Press.

UNESCO (2010). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2010: Llegar a los marginados*. París, UNESCO/Oxford University Press.

UNESCO (2011). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2011: Una crisis encubierta: conflictos armados y educación* Paris. UNESCO.

UNESCO (2012). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2012 La adquisición de competencias: ampliar las posibilidades para los grupos marginados* [En línea].

[Consulta el 8 de Junio de 2012]. Disponible en: / <http://gmrconsultation.wordpress.com/2011/02/01/consultation-for-the-2012-gmr/>