



Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de junio de 2011
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 2 b) del programa provisional*

Serie de sesiones de alto nivel: examen ministerial anual

Carta de fecha 6 de junio de 2011 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Excelencia para solicitarle que tenga a bien distribuir el informe adjunto de la reunión preparatoria regional para América Latina y el Caribe sobre el tema “Desafíos educativos clave para América Latina y el Caribe: profesores, calidad y equidad” como documento del Consejo Económico y Social para su examen en el período de sesiones sustantivo de 2011, en relación con el tema 2 b) del programa provisional (véase el anexo).

La reunión se celebró los días 12 y 13 de mayo de 2011 en Buenos Aires como preparación del examen ministerial anual del Consejo Económico y Social, que se centrará en educación. La reunión preparatoria regional fue un emprendimiento notable, y la Argentina cree que el informe constituirá una valiosa contribución a los debates de la próxima reunión ministerial anual que se celebrará en Ginebra.

(Firmado) Jorge **Argüello**
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Representante Permanente

* E/2011/100 y Corr.1.



Anexo de la carta de fecha 6 de junio de 2011 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas

[Original: español]

Informe de la reunión preparatoria regional para América Latina y el Caribe sobre el tema “Desafíos educativos clave para América Latina y el Caribe: profesores, calidad y equidad” para el examen ministerial anual de 2011 del Consejo Económico y Social

Resumen

Como parte del examen ministerial anual del Consejo Económico y Social, una reunión regional preparatoria bajo el tema “Desafíos educativos clave para América Latina y el Caribe: profesores, calidad y equidad” se celebró los días 12 y 13 de mayo de 2011 en Buenos Aires. La reunión fue acogida por el Gobierno de Argentina, en cooperación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El evento de alto nivel reunió a ministros de la región, profesionales de la educación, socios para el desarrollo, representantes de la sociedad civil, y expertos para identificar enfoques integrados y políticas concretas que el Consejo Económico y Social pueda promover en el contexto del examen ministerial anual, particularmente sobre el papel que la educación puede desempeñar para contribuir a la realización de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los mensajes clave que surgieron del debate incluyen:

Agenda educativa en América Latina y el Caribe

- Se avanzó en extensión y mejora de la educación de la primera infancia; acceso a la educación; universalización de la conclusión del nivel primario; incremento del acceso al nivel secundario; reducción de las brechas de género; reducción de las tasas de analfabetismo de la población más joven; incremento del gasto educativo
- Sin embargo, los avances en materia de resultados de aprendizajes resultan problemáticos y existen importantes problemas de desigualdad

Los nuevos desafíos en materia de equidad: finalización de la educación primaria, universalización de la educación secundaria y fortalecimiento de los circuitos de educación a lo largo de la vida para todos

- No se han reducido las enormes brechas de acceso, logros y aprendizaje en el sistema escolar según el nivel socioeconómico de las familias, origen rural o urbano y la pertenencia a grupos étnicos

- Esto es determinante en la reproducción intergeneracional de las desigualdades

La calidad de la educación, la evaluación de resultados y el mejoramiento de las condiciones y las prácticas de enseñanza

- La región presenta progresos en el acceso a la educación, así como en las condiciones estructurales de la calidad de sus sistemas educativos y de sus instituciones; sin embargo, no ha habido un progreso similar en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los educandos
- Las evaluaciones internacionales de resultados de aprendizajes han mostrado que un gran porcentaje de niños y niñas están adquiriendo solo una parte de los conocimientos y habilidades que deberían alcanzar
- Es preciso seguir avanzando en el concepto de calidad de la educación, a la luz de los nuevos desafíos y tendencias en la región

El fortalecimiento de la carrera docente y los estímulos para la mejora de la enseñanza

- Para ser exitosas, las políticas destinadas a los docentes requieren de la construcción de marcos de diálogo y de acuerdos que las hagan viables
- Deben considerarse adecuadamente los mecanismos de reclutamiento y selección para el ingreso a la formación y a la carrera docente, la mejora de la calidad de la formación inicial docente, la construcción de mecanismos de acreditación de instituciones y programas de formación y desarrollo profesional que aseguren un piso de calidad de la oferta y la creación de sistemas de evaluación del desempeño docente acordados con las organizaciones representativas de los docentes

Las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación

- Es preciso contar con esfuerzos serios, sistemáticos y rigurosos de seguimiento y evaluación sobre su uso que permitan aprender sobre la marcha
- El acceso no garantiza el aprovechamiento de la tecnología; este es solo el primer paso, una sólida e intensa formación es determinante para el tipo de usos que los estudiantes pueden desarrollar

La convergencia de las agendas de las agencias internacionales y gobiernos como condición de posibilidad

Es necesario que los organismos de cooperación converjan sobre temas y agendas estratégicas que aceleren el logro de las metas de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 y que generen condiciones propicias para la construcción de acuerdos entre sí y con los países de la región, en torno a las tareas emergentes posteriores al 2015.

I. Introducción

1. El encuentro preparatorio de América Latina y el Caribe para el examen ministerial anual del Consejo Económico y Social tuvo como objetivo principal examinar el progreso hacia el logro de las metas de la agenda educativa en la región y los desafíos relacionados, especialmente aquellos que puedan ser mejor tratados a través de la cooperación regional.

2. La reunión centró su atención en reexaminar algunos aspectos específicos de la problemática educativa en la región e intercambiar experiencias entre los países y organizaciones participantes. Por último, se plantearon algunos temas considerados necesarios para articular consensos en torno a una nueva agenda educativa posterior a 2015.

3. La participación de las partes interesadas —gobiernos, sociedad civil, instituciones del sistema de las Naciones Unidas y sector privado— contribuyó al enriquecimiento de la agenda de política educacional a nivel de cada uno de los Estados de la región por medio del intercambio de experiencias a nivel internacional y la promoción de la participación de nuevos actores y nuevas asociaciones en la aplicación de la agenda educacional.

La situación de América Latina y el Caribe hacia una educación de calidad para todos

4. Durante la primera década del siglo XXI, la región de América Latina y el Caribe atravesó un período importante de crecimiento económico sostenido. Se registraron algunas señales positivas en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de la población e importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo. Sin embargo, las desigualdades sociales perduran en la forma de complejos problemas estructurales, que tienen sus raíces en la geografía y la historia de la región. Esta herencia lleva a que se consoliden las diferencias con respecto a la conclusión de la educación primaria y secundaria. La evidencia estadística muestra que las brechas educativas que prevalecen en la actualidad, y que han caracterizado históricamente a la región, pueden explicarse —en mayor o menor medida— a partir de rasgos económicos, demográficos, sociales, étnicos y culturales, entre otros.

5. En este contexto, la región ha avanzado de manera significativa en extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos como propone el objetivo 1 de la Educación para Todos.

6. En relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio y con el objetivo 2 de la Educación para Todos, el cual propone velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen, la región ya a comienzos de la década de 1990 había casi logrado la universalización del acceso a la educación primaria. Pese a ese logro, la conclusión del nivel primario distaba de ser óptima. Dos décadas después, en América Latina y el Caribe se ha generalizado el acceso a la educación primaria, y un grupo importante de países han logrado o están cercanos a alcanzar la universalización de la conclusión de este nivel para el tramo de edad entre los 15 y

19 años. Sin embargo, en algunas naciones la meta de universalización aparece aún lejana en el horizonte.

7. En el nivel secundario, considerando el conjunto de la región, 3 de cada 10 jóvenes en edad de asistir al colegio aún se encuentran excluidos de la educación secundaria y la mitad de la población en edad de egreso más reciente (20 a 24 años), no concluyó sus estudios secundarios. Aunque en este nivel los avances han sido significativos, esta es una primera aproximación que permite apreciar las dificultades subsistentes para lograr el objetivo 3 de la Educación para Todos que procura velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa. Los límites en el desarrollo de la educación técnico-profesional en la región deben considerarse también parte del panorama.

8. En América Latina y el Caribe, adicionalmente, no se ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Esto se debe, en parte, a que un importante factor que determina los logros y retornos educativos se encuentra en el clima y los ingresos disponibles en los hogares de origen. Los propios avances de las últimas décadas en materia de cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos han llevado a la estratificación de aprendizajes y de logros en los sistemas educativos. La mayor parte de las veces esta desigualdad se ve reflejada, además, en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y eficiencia del propio sistema de oferta educativa.

9. El objetivo 6 de la Educación para Todos propone mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje, reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas. En relación con este punto, los avances resultan más problemáticos. Los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos pueden constituir una aproximación útil al problema de calidad de la educación. De acuerdo a los resultados del segundo estudio regional comparativo y explicativo, los alumnos de América Latina muestran importantes falencias en sus aprendizajes. En el tercer grado, 36 y 50 de cada 100 alumnos presentan un nivel bajo en lectura y matemáticas, respectivamente. En el sexto grado, la situación es más favorable, ya que solo 19 y 23 de cada 100 chicos tienen un nivel bajo en lectura y matemáticas respectivamente. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos revela problemas similares en las mismas áreas y una brecha significativa con los logros alcanzados por los alumnos de 15 años de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, aún cuando cabe destacar que no es posible la comparación descontextualizada entre ambos grupos de países.

10. En relación con el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio y el objetivo 5 de la Educación para Todos que procura suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento, la información disponible sobre las tasas de acceso y conclusión escolar muestran que la región ha tendido a cerrar las brechas entre hombres y mujeres y, de hecho, comienzan a apreciarse de forma

creciente índices más favorables para la población femenina, especialmente en el nivel secundario.

11. La mayor equidad de género alcanzada por América Latina y el Caribe no debe hacer perder de vista las profundas brechas educativas que persisten en otros órdenes. Las diferencias que se registran en las trayectorias educativas de la población escolar según área de residencia y, más aún, según niveles de ingreso de los hogares, manifiestan con todo rigor las inequidades prevalecientes en la región. Basta mencionar que en promedio cuatro de cada cinco jóvenes entre 20 y 24 años pertenecientes al 20% de hogares con mayores ingresos concluyen la educación secundaria; en el otro extremo, solo uno de cada cinco jóvenes de ese mismo rango de edad y pertenecientes al 20% de hogares con menores ingresos cuentan con esa credencial educativa.

12. El analfabetismo es otra muestra de las inequidades persistentes en la región y de la deuda histórica que mantiene la sociedad con un sector de la población. Si bien se han realizado avances significativos en la reducción de las tasas de analfabetismo de la población más joven, el problema está lejos de resolverse en la población adulta. Cerca de cuarenta millones de personas mayores de 15 años de la región permanecen aún en condición de analfabetos. El objetivo 4 de la Educación para Todos, cabe recordar, propone aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

13. Asumir la educación como un derecho humano implica definir al Estado como garante de este derecho y por lo tanto responsable por su financiamiento en el marco del fortalecimiento de la educación pública, gratuita, para todos y todas. El financiamiento de la educación pública debe ser tal que logre garantizar todas las dimensiones del derecho: su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

14. El gasto público social y el gasto educativo en particular, han tenido un crecimiento sostenido en la última década, representando en la actualidad para el conjunto de la región 4,7% del producto interno bruto (PIB) e incluso alcanzando en algunos países de la región valores porcentuales del PIB similares a los que se registran en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y a los valores recomendados por la UNESCO. Es de destacar también que, aún durante la última crisis internacional de fines del año 2008, los recursos públicos para atender al sector social no se redujeron en la mayoría de países de la región, lo cual amortiguó los impactos de la recesión, favoreciendo que no aumentase la pobreza y no se revirtiesen los avances logrados en la última década.

15. El carácter progresivo del gasto público en educación es otro aspecto importante de destacar. La cuarta parte del mismo va destinado en la región al quintil de población de más bajos ingresos, mientras que al quintil más rico solo llega el 16%. La progresividad del gasto educativo es mayor en primaria que en secundaria.

16. Un tema que ensombrece la agenda de desarrollo es, obviamente, el impacto de la desaceleración económica mundial. Sus efectos potenciales serán importantes. El sentido común indica que los donantes tendrán menos fondos, algunos de los gobiernos podrán verse en la necesidad de redirigir los fondos desde la educación

hacia otras áreas, y es posible que el sector privado cuente con menos capital y otros recursos para el trabajo de la agenda de desarrollo.

17. Los docentes son los actores estratégicos de la educación por su contribución directa en los procesos de aprendizaje de los niños, adolescentes y jóvenes, en la conformación de marcos institucionales y escolares de calidad y, correlativamente, en una mejora global de la calidad de la educación. Como reflejo de los esfuerzos regionales, la relación de alumnos por docente en la región muestra disparidades entre países, aunque en el promedio regional hay menos alumnos por docente que en el promedio mundial. Esto, sin embargo, debe ser considerado a la luz de los condicionantes que impone el alto nivel de ruralidad de la población en muchos países de la región. Por otro lado, el 80% de los docentes de primaria y el 73% de los de secundaria poseen una certificación que los habilita a ejercer en la enseñanza. Sin embargo, de nuevo se presentan marcadas brechas entre países de la región.

18. Las políticas educativas de la región, además, han puesto énfasis en el diseño de estrategias y en la implementación de acciones para incorporar en la educación las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Los esfuerzos por mejorar la densidad informática y la conectividad de las escuelas de la región se han concentrado prioritariamente en la educación secundaria y es en este nivel de enseñanza en particular donde se tornan más visibles los avances. Con todo, las brechas con los países más avanzados continúan siendo importantes.

19. La incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema educativo cobra especial relevancia por el rol que juegan éstas en la disminución de la brecha digital, ya que gran parte de la población escolar en situación de mayor desventaja económica y social solo puede tener acceso a estas tecnologías a través de los establecimientos educativos.

II. Relatoría de la reunión preparatoria regional

A. Sesión de apertura y discurso

20. Participaron de los saludos inaugurales, Alberto E. Sileoni, Ministro de Educación de la Argentina; Gonzalo Gutiérrez Reinol, Embajador, Vice Presidente del Consejo Económico y Social; Thomas Stelzer, Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; Pascual Gerstenfeld, Director de la Oficina de Buenos Aires y Montevideo de la CEPAL; Jorge Sequeira, Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO y Andrés Franco, Representante para la Argentina del UNICEF.

21. Sin excepción todos quienes tomaron la palabra relevaron la importancia de los temas de la agenda, en el marco del cumplimiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Felicitaron y agradecieron al Gobierno de la Argentina por su compromiso con los objetivos de una educación de calidad para todos y con el desarrollo de una agenda regional que permita avanzar mancomunadamente hacia la garantía del derecho a la educación que permita un desarrollo humano, social y sostenible sin exclusiones.

B. Sesión 1: examen de la agenda educacional en la región de América Latina y el Caribe

22. Durante esta sesión de trabajo el Ministro de Educación de la Argentina, Alberto Sileoni, aludió a la centralidad del rol del Estado en los temas relevantes para el desarrollo de los países y la construcción del destino de las sociedades. Se refirió a la conveniencia de aunar voluntades en la región, la que, compartiendo valores comunes, es conciente de la importancia de compartir objetivos a favor del desarrollo social de sus pueblos. Afirmó que si bien la pobreza es un obstáculo, no es determinante para el cumplimiento de los derechos. Señaló que allí donde hay pobres condiciones materiales deben haber altas condiciones pedagógicas que permitan a cada cual desarrollar su máximo potencial. Por esta razón es necesario sostener la inversión pública para lograr una educación de calidad.

23. La Consejera Regional de Educación para América Latina y el Caribe del UNICEF, Anna Lucia D'Emilio, enfatizó la necesidad de que la política pública logre alcanzar a aquellos que están fuera de los sistemas educativos o en riesgo de salir de ellos. Se refirió a los primeros como los “excluidos” y a los segundos como los “inadecuadamente incluidos” afirmando que los flujos de la exclusión siempre están marcados por contextos de pobreza.

24. El Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Jorge Sequeira, aludió a la necesidad de lograr la convergencia de las agendas y esfuerzos que los diversos organismos, junto con los países, desarrollan a favor de la educación en la región. Se refirió a la conveniencia de lograr que los esfuerzos confluyan en una ayuda sustantiva a los sistemas y mecanismos de apoyo a los sistemas educativos de los Estados Miembros, respondiendo desde un sentido regional, a intereses nacionales concretos. Afirmó que una asistencia técnica a estos sistemas de apoyo sin duda concretará la misión de asistencia a la toma de decisiones que los diversos organismos se han propuesto en la región.

25. Los participantes compartieron la convicción de que la revisión de los compromisos asumidos internacionalmente en el campo de la educación deben considerar, además de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los objetivos de la Educación para Todos, los compromisos y metas vigentes en la región y los distintos pactos y protocolos del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano ratificados por los Estados de América Latina y el Caribe que sostienen la educación como un derecho humano fundamental, para lo cual debe asegurarse su universalidad y gratuidad¹, sin discriminación.

¹ Cabe recordar que el Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) ha sostenido que “la gratuidad total de la educación es una asignatura pendiente en la región, debiendo los padres asumir la obligación del Estado con gastos directos como la matrícula, indirectos como la comida o transporte, y el ‘costo oportunidad’ que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar y contribuir a la economía familiar. Las familias de escasos recursos dedican una mayor proporción de sus ingresos a gastos en educación que las familias de medios más favorecidos” (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, documento de discusión para la segunda Reunión Intergubernamental del PRELAC, 2007: 8).

C. Sesión 2: aspectos clave para el avance de la educación en América Latina y el Caribe: docentes y tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación

26. La segunda sesión de trabajo llamada “aspectos clave para el avance de la educación en América Latina y el Caribe” consideró dos áreas educacionales fundamentales desarrolladas en dos paneles: a) los docentes y las diversas dimensiones de su desempeño (formación inicial docente y en servicio, acreditación, certificación, estándares mínimos, evaluación, etc.); y b) las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación como herramienta al servicio de los resultados de aprendizaje.

Docentes

27. El panel “docentes” centró su debate en las perspectivas para el progreso y el mejoramiento de los docentes y la docencia en la región de América Latina y el Caribe, considerando su papel y aporte para lograr los objetivos de la Educación para Todos al 2015 así como los elementos que deben conservarse en la agenda educacional posterior a ese plazo. Participaron del panel Dennis Alonzo Mazariego, Ministro de Educación de Guatemala, quien hizo referencia al tema “políticas para los docentes a nivel nacional, claves y desafíos”; Tim Gopeesingh, Ministro de Educación de Trinidad y Tobago, quien se refirió a los “aspectos clave del avance de las políticas para los docentes a nivel nacional”; Cristián Cox, Director del Centro de Políticas y Prácticas en Educación y Director del Programa de Postgrado del Departamento de Educación, Universidad Católica de Chile, quien presentó “una estrategia regional para los docentes: cuál es el perfil del docente en América Latina y el Caribe en el siglo XXI”; y Jeffrey Puryear, Vice Presidente para Política Social del Diálogo Interamericano, y Codirector del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, quien realizó una exposición sobre el desafío docente en América Latina y el Caribe. Moderó el panel Tom Miller, Jefe de la Sección de Docentes y Temas Transversales de la UNESCO en Santiago.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación

28. En el panel “las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación” se discutió sobre el aporte de las tecnologías de la información y las comunicaciones al desarrollo educacional en la región de América Latina y el Caribe, incluido el avance hacia los objetivos de la Educación para Todos y las prácticas, políticas y tipos de inversión más adecuados para los países en este campo. Participaron del panel Luis Garibaldi, Director Nacional de Educación del Uruguay quien hizo una exposición sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación, el Plan CEIBAL y otras políticas públicas relacionadas y evaluación; Eugenio Severín, Especialista Senior de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo, quien se refirió al “proceso de enseñanza y aprendizaje como objetivo móvil hasta las tecnologías de la información y las comunicaciones”; Didier De Saint Pierre, Ingeniero Civil en Computación de la Universidad de Chile, ex Director del Programa Enlaces del Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación de Chile, quien realizó la presentación “Hacia una educación de calidad para el Siglo XXI”; y Daniela Trucco, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de

la CEPAL quien expuso sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones para la educación en América Latina, riesgos y oportunidades. Moderó el panel Barbara Reynolds, Consejera Senior de Educación del UNICEF.

D. Sesión 3: calidad y equidad en la educación

29. Esta sesión se orientó a dos aspectos clave que afectan profundamente el desarrollo social y educacional de América Latina y el Caribe: la calidad y equidad de la educación.

Calidad de la educación

30. El panel “calidad de la educación” se propuso desarrollar una discusión sobre cómo mejorar la calidad de la educación, considerada la principal tarea pendiente en la región; avanzar hacia un concepto de calidad comprensivo y analizar si los resultados de aprendizajes son un parámetro suficiente para medir la calidad de la educación o si es necesario evaluar otros aspectos.

31. El panel contó con las presentaciones de Atilio Pizarro, Jefe de la Sección de Planificación, Gestión, Monitoreo y Evaluación/Coordinador del Sistema Regional de Información, quien hizo una exposición sobre un marco de referencia comprensivo para la calidad de la educación; Leonardo Garnier, Ministro de Educación de Costa Rica quien se refirió a la utilidad de las evaluaciones internacionales y su aplicación en el diseño de las políticas públicas nacionales en educación; Eduardo Aragundí, Subsecretario de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Argentina quien expuso sobre el tema “¿para qué evaluar la calidad de la educación?”; Jorge Manzi, Director del Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica de Chile, quien expuso sobre “¿qué muestran las evaluaciones internacionales sobre la calidad de la educación en Latinoamérica y el Caribe?”. Actuó como moderadora Elena Duro, Jefa de Educación del UNICEF en la Argentina.

Equidad en la educación

32. El panel Equidad en la Educación se orientó a los principales ámbitos de intervención que deben abordarse para paliar la inequidad, desde la perspectiva de la educación, en la región de América Latina y el Caribe, preguntándose por el aporte de la educación a la disminución de las desigualdades, las políticas innovadoras y los compromisos a nivel nacional que se consideran necesarios para superar las brechas educacionales pendientes en la región.

33. Participaron del panel Rosa Hurtado, Directora Nacional de Currículo del Ministerio de Educación del Ecuador, quien se refirió a la creación de consensos como imperativo para reducir la inequidad y promover el avance de la Educación para Todos; Anna Lucia D’Emilio, Consejera Regional de Educación del UNICEF quien expuso sobre la discriminación y exclusión en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe; Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL quien realizó una presentación sobre los resultados educativos y la reproducción intergeneracional de la desigualdad en la región de América Latina y el Caribe; y Jaime Vallare, Subdirector Regional, Programa Mundial de Alimentos, quien presentó aspectos clave del estándar de calidad de los programas de alimentación escolar. El panel fue moderado por Nikhil Seth, Director

de la Oficina de Coordinación y Apoyo al Consejo Económico y Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. La agenda educativa en América Latina y el Caribe: consideraciones generales

34. Los países de América Latina y el Caribe han avanzado de manera significativa aunque desigual en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de la iniciativa la Educación para Todos.

35. Se avanzó en:

- La extensión y mejora de la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos como propone el objetivo 1 de la Educación para Todos
- El compromiso con la universalización del acceso a la educación que ya a comienzos de la década de 1990 se encontraba avanzado
- La universalización de la conclusión del nivel primario que un grupo importante de países han logrado o están cercanos a alcanzar
- El incremento del acceso al nivel secundario aun cuando en el conjunto de la región, 3 de cada 10 jóvenes en edad de asistir aún se encuentran excluidos de la educación secundaria
- La reducción de las brechas de género: comienzan a apreciarse índices más favorables para la población femenina, especialmente en el nivel secundario
- La reducción de las tasas de analfabetismo de la población más joven
- El incremento del gasto público social, y el gasto educativo en particular, llegando al 4,7% del PIB para el conjunto de la región

36. Sin embargo quedan deudas pendientes relevantes:

- Los avances en materia de resultados de aprendizajes resultan problemáticos, ya que los niveles alcanzados en las evaluaciones regionales e internacionales por parte de los alumnos revelan problemas similares en lectura, matemáticas y ciencia, así como brechas significativas en los logros alcanzados por los alumnos, que aún deben ser resueltas
- La desigualdad es la gran tarea pendiente en la región; más allá de su medición tradicional en términos de ingreso, la desigualdad debe entenderse como una vulneración de derechos debido a la carencia de acceso a servicios sociales de calidad, particularmente para concretar el derecho a la salud y la educación
- El rol fundamental de la educación en la reducción de la desigualdad, junto con la necesidad de mejorar su calidad en todos los niveles, ocupará un lugar preponderante en la agenda educacional post 2015

- La inversión pública en educación en los próximos años ha de sostenerse, reforzarse y gestionarse de manera que se constituya en la principal garantía del derecho a la educación, sobre todo para aquellos que están en situación de mayor vulnerabilidad
- Los desafíos de equidad y calidad pendientes en la región requieren, en este sentido, un compromiso sostenido en el tiempo que no debe ser descuidado.

B. Los nuevos desafíos en materia de equidad: finalización de la educación primaria, universalización de la educación secundaria y fortalecimiento de los circuitos de educación a lo largo de la vida para todos

37. La equidad es una característica esencial de la calidad de la educación. A pesar del avance educativo general en la región, no se han reducido las enormes brechas de acceso, logros y aprendizaje en el sistema escolar según el nivel socioeconómico de las familias, el origen rural o urbano y la pertenencia a grupos étnicos.

38. Esto es determinante en la reproducción intergeneracional de las desigualdades, pues las brechas en los logros educativos se perpetúan como brechas en calidad del empleo a lo largo de la vida, en el acceso a la protección social, a las redes sociales, a la participación política y a la plena incorporación en la sociedad de la información. Pocos años de educación y una educación con problemas de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia constituyen un mal pronóstico de inclusión social y acceso a otros derechos en los años posteriores.

39. El derecho a la educación requiere de mayores niveles de compromiso social y político y el diseño de mecanismos que contribuyan a favorecer su exigibilidad por parte de la ciudadanía. Creando conciencia ciudadana sobre el carácter de derecho humano fundamental que tiene la educación, se generará la contraparte necesaria para impulsar las reformas proequidad que la región requiere.

40. Recomendaciones:

- Reforzar en todos los niveles educativos la atención y el apoyo a poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad social mediante políticas sociales activas e inclusivas
- Incrementar los esfuerzos por la atención en los primeros años de vida (desde el nacimiento hasta los 3 años) donde la educación también debe cumplir un rol protagónico, y por universalizar el acceso oportuno a la educación preescolar, pues la experiencia muestra que la escolarización temprana en estos niveles resulta clave para nivelar las trayectorias escolares a lo largo de los ciclos escolares posteriores entre distintos grupos poblacionales
- Fortalecer la educación inclusiva y las políticas de integración escolar para las poblaciones con necesidades educativas especiales
- Diseñar políticas específicas de atención a los pueblos originarios que, desde una perspectiva intercultural, contemplen mecanismos de adaptación curricular y pedagógica y políticas de apoyo construidas en común con las comunidades

- Avanzar en modalidades flexibles y dinámicas de formación y educación para jóvenes y adultos que contemplen la posibilidad de acceder a ciclos de formación para la conclusión de la educación primaria y secundaria y la inserción en el mundo del trabajo
- Promover y/o fortalecer las políticas sociales de apoyo a la escolaridad como los planes de asignaciones de renta condicionados a la asistencia a la escuela y los programas complementarios como los de alimentación escolar y de atención a la salud, que favorecen la inserción temprana de los niños en el sistema educativo y contribuyen a prevenir oportunamente deficiencias de distinto orden
- Promover la articulación de las políticas educativas con las políticas sociales a través de mecanismos de coordinación interinstitucional tanto entre organismos gubernamentales como con los diferentes actores de la sociedad civil
- Diseñar políticas educativas orientadas a la equidad ampliando la jornada escolar en las escuelas a las que asisten los alumnos de menores recursos y el fortalecimiento de los recursos de infraestructura y equipamiento—incluyendo la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones—, especialmente en la educación pública de gestión estatal

C. La calidad de la educación, la evaluación de resultados y el mejoramiento de las condiciones y las prácticas de enseñanza

41. La región presenta progresos en el acceso a la educación, así como en las condiciones estructurales de la calidad de sus sistemas educativos y de sus instituciones; sin embargo, no ha habido un progreso similar en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los educandos. Este es un desafío permanente y crucial en la región, inclusive más allá del 2015, ya que se trata de un tema que requiere de procesos de largo alcance y en el que no existe un techo que alcanzar.
42. Las evaluaciones internacionales de resultados de aprendizajes han mostrado que un gran porcentaje de niños y niñas están adquiriendo solo una parte de los conocimientos y habilidades que deberían alcanzar. Los bajos resultados se explican tanto por factores sociodemográficos y socioeconómicos que la escuela no consigue revertir, como por dinámicas inherentemente escolares.
43. Aun cuando la evaluación de aprendizajes no muestra todos los aspectos de la calidad de los sistemas ni de las instituciones educativas, justo es señalar que son un buen instrumento de orientación que hay que leer en su contexto, desde una visión crítica hacia lo que se ha logrado y lo que falta.
44. Resulta necesario enfatizar la importancia de esta cuestión y en forma simultánea avanzar hacia una concepción de calidad que —adecuadamente contextualizada en la realidad regional— permita captar y trabajar sobre aquellos aspectos que usualmente escapan a las mediciones y que, muchas veces, no son mensurables. Esto supone mejorar los instrumentos y crear nuevos mecanismos de producción de conocimiento sobre el estado de los sistemas educativos sensibles a esos otros tópicos.

45. En este marco, es preciso seguir avanzando en el concepto de calidad de la educación, a la luz de los nuevos desafíos y tendencias en la región, tomando como base la Declaración de Buenos Aires (2007) en la cual los ministros y las ministras ratificaron a la educación como un bien público y un derecho humano fundamental, definiendo la calidad a través de la equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia.

46. Recomendaciones:

- Avanzar en el desarrollo de un concepto de calidad de la educación más amplio y comprehensivo, que dé cuenta de las realidades regionales y locales y permita comprender mejor los contextos sociales y culturales en los que los sistemas educativos llevan adelante su tarea cotidiana
- Avanzar hacia una cultura de evaluación en la región orientada hacia el cambio y la mejora de la educación; esto supone utilizar y mejorar los mecanismos de evaluación existentes en el escenario internacional y regional, promover el desarrollo de evaluaciones nacionales y desarrollar nuevos instrumentos, más sensibles a la diversidad existente en cada región y cada país, pero además acompañarlos por políticas activas que fortalezcan las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje
- Promover la evaluación de otros aprendizajes que hacen a una educación de calidad, como la educación para la paz, para la ciudadanía, para la democracia y para la diversidad cultural; esto supone avanzar en la elaboración de indicadores de calidad de la educación consecuentes con una comprensión amplia de la situación de la educación en la región
- Desarrollar un sistema regional de intercambio de información y estudios relacionados con la calidad de la educación y promover la realización de investigaciones y la difusión de sus resultados entre funcionarios, docentes y comunidades

D. El fortalecimiento de la carrera docente y los estímulos para la mejora de la enseñanza

47. La calidad de las prácticas de enseñanza que cotidianamente se llevan a cabo en las escuelas dependen, entre otros factores, de la formación, las condiciones de trabajo y el compromiso con la tarea de los docentes.

48. Para ser exitosas, las políticas destinadas a los docentes requieren de la construcción de marcos de diálogo y de acuerdos que las hagan viables. Pero además resulta necesario un examen cuidadoso de las experiencias que muestran mayor potencial para transformar la práctica y un compromiso sostenido por parte de los Estados que evite el cambio permanente de reglas de juego que la sucesión de reformas genera en ocasiones.

49. La UNESCO y otras agencias de cooperación internacional han promovido recientemente marcos conceptuales e iniciativas destinadas a fortalecer las capacidades docentes. Estas ponen de relieve que deben considerarse adecuadamente los mecanismos de reclutamiento para el ingreso a la formación y a la carrera docente, la mejora de la calidad de la formación inicial docente, la construcción de mecanismos de acreditación de instituciones y programas de

formación y desarrollo profesional que aseguren un piso de calidad de la oferta y la creación de sistemas de evaluación del desempeño docente acordados con las organizaciones representativas de los docentes.

50. Recomendaciones:

a) Las políticas orientadas al mejoramiento de la formación docente inicial deben considerar:

- El fortalecimiento tanto de la formación pedagógica como la formación disciplinar
- El desarrollo de espacios de inserción temprana en la práctica
- La formación en capacidades de autoevaluación del desempeño en el aula y de reflexión sobre la propia práctica
- La conformación de un ethos profesional que promueva el trabajo colaborativo, el compromiso personal y el diálogo con la comunidad
- Una sólida formación en relación con el desarrollo de la enseñanza en contextos social y/o culturalmente diversos, que permita conjugar el cumplimiento de los parámetros curriculares nacionales con el respeto y el reconocimiento de las características específicas de las diferentes comunidades
- El desarrollo de mecanismos de acreditación de instituciones y programas

b) Las políticas orientadas al mejoramiento de la formación docente continua y de la práctica docente requieren:

- Generar oportunidades de desarrollo profesional docente centradas en el aprendizaje entre pares
- Proveer condiciones de trabajo que aseguren remuneraciones justas, estímulos para mejorar el desempeño y disponibilidad de tiempo institucional para el trabajo colaborativo
- Fortalecer los mecanismos de capacitación con instancias claras y rigurosas de evaluación que contemplen la capacidad de traducir el conocimiento adquirido en mejores prácticas de enseñanza y promuevan el compromiso con la tarea
- Promover una carrera docente basada en el desempeño que habilite la posibilidad de progreso en jerarquía y remuneración sin dejar de lado la docencia en el aula
- Diseñar pautas de evaluación y estándares —entendidos como objetivos o logros mínimos a alcanzar que guían y orientan las prácticas— en forma colaborativa con los docentes que contribuyan al desarrollo de mecanismos de responsabilización más justos y adecuadamente contextualizados

E. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación: de las políticas de provisión y conectividad a la incorporación plena en las prácticas de enseñanza

51. El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación debe contribuir a generar mejores condiciones para la enseñanza orientadas a la

mejora de los resultados de aprendizaje, entendidos tanto en relación con los logros cognitivos de los contenidos curriculares, como al desarrollo de habilidades y destrezas indispensables para la sociedad del conocimiento y las competencias requeridas en el siglo XXI.

52. Considerando que los países están innovando permanentemente en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es preciso contar con esfuerzos serios, sistemáticos y rigurosos de seguimiento y evaluación sobre su uso que permitan aprender sobre la marcha. Para ello, se requiere destinar tiempo y recursos a entender qué intervenciones tienen éxito y por qué, así como sus estrategias, recursos e impactos.

53. Para comprender y abordar las complejidades de la brecha digital es preciso reconocer que las tecnologías de la información y las comunicaciones se instalan en un contexto estructuralmente muy desigual en la región. Sin la orientación de la política pública, la penetración vía mercado solo llevará a la exacerbación de esas diferencias e incluso a un aumento de las capacidades de manera divergente.

54. El acceso no garantiza el aprovechamiento de la tecnología; este es solo el primer paso, pues se sabe que la frecuencia y el modo de exposición son determinantes para el tipo de usos que los estudiantes pueden desarrollar.

55. El diseño de intervenciones en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones debe tener el principal —aunque no único— propósito de mejorar los aprendizajes. Por ello, es preciso poner de manifiesto los otros objetivos a alcanzar con estas intervenciones tales como cerrar la brecha digital; aumentar la motivación y participación de los estudiantes; mejorar la gestión y la toma de decisiones; disminuir la carga administrativa de los docentes; mejorar competencias vinculadas con la productividad en el desempeño laboral; y expandir las oportunidades de aprendizaje, más allá de las barreras geográficas.

56. Recomendaciones:

- Considerar la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación como parte de programas y políticas de gobierno que incluyan todas las variables involucradas, más allá de la distribución de equipos y conectividad
- Promover la conformación de alianzas entre el sector público y el sector privado para asegurar políticas dinámicas de provisión, mantenimiento y actualización de recursos de infraestructura y equipamiento (hardware, software genérico, conectividad)
- Incorporar la formación en el uso pedagógico de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación docente inicial y la capacitación docente en servicio
- Generar espacios escolares en los que los alumnos y sus padres puedan acceder a conectividad y recursos
- Asegurar la provisión de recursos educativos digitales y no digitales en sintonía con los contenidos curriculares
- Fortalecer los usos orientados a la gestión del sistema y las escuelas: plataformas y sistemas de gestión pedagógica, sistemas de registro, seguimiento, monitoreo y evaluación de aprendizajes

- Conectar los esfuerzos entre los países, los organismos regionales y los organismos internacionales para desarrollar investigación e iniciativas de innovación pedagógica que permitan generar conocimiento y aprender de la experiencia

F. La convergencia de las agendas de las agencias internacionales y gobiernos como condición de posibilidad

57. En la región existen muchas metas, proyectos y programas, nacionales, subregionales y regionales orientados a promover el desarrollo educativo. Es necesario que los organismos de cooperación converjan sobre temas y agendas estratégicas que aceleren el logro de las metas de la Educación para Todos y Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 y que generen condiciones propicias para la construcción de acuerdos entre sí y con los países de la región, en torno a las tareas emergentes posteriores al 2015.

58. Para acelerar el cumplimiento de las metas de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 y más allá, la convergencia de las agencias deberá realizar un trabajo técnico orientado a asistir y fortalecer los sistemas de apoyo que requieren los sistemas educativos en la región, entre otros: escuelas, currículo, docentes, información e indicadores; evaluación y monitoreo; programas y políticas; alianzas y coaliciones; legislación, etc. Esto beneficiará a los diversos programas y metas de todas las agencias interesadas, y sobre todo, al progreso educacional de todos y cada uno de los países sobre la base de sus necesidades.

59. Recomendaciones:

a) El trabajo mancomunado convergente de las agencias se orientará al fortalecimiento de los sistemas de apoyo al sistema educativo realizando: análisis situacionales, elaboración de diagnósticos, diseño e implementación de programas y políticas, validación de procesos, establecimiento de incentivos y subsidios focalizados, monitoreo y evaluación, entre otras acciones,

b) La asistencia técnica se realizará desde un enfoque que considere:

- Los contenidos y prácticas para que los currículos y los métodos de enseñanza respondan estrechamente a contextos nacionales y subnacionales de estudiantes, padres y comunidades, considerando las necesidades de aprendizaje del siglo XXI
- Los docentes y su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos, a través de formación y desempeño pertinentes y continuos, particularmente utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones como herramienta innovadora
- Las escuelas, su contexto y entorno, para que se conviertan en comunidades de participación que aborden con éxito las necesidades educativas y los fenómenos emergentes como las situaciones de violencia que puedan presentarse en las escuelas, la resolución de conflictos, además de la prevención y respuesta a desastres

- La gestión y la planificación de los sistemas educativos para optimizar recursos e invertir en forma eficiente y con la debida rendición de cuentas en todos los niveles
 - La responsabilidad social para motivar la participación activa de la sociedad y de nuevos socios que genuinamente se interesen en el progreso educativo, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las fundaciones y colectividades, los gremios e individuos, de manera que contribuyan en forma concertada a la mejora de la educación.
-