

EDUCACIÓ INTERNACIONAL



VNIVERSITAT [Q?]
DE VALÈNCIA

Facultat de Filosofia i Ciències de l'Educació

3r curs del Grau en Educació Social (E3 vesprades)

Professor: José Manuel Buedo Martínez

ÍNDIX DE CONTINGUT

Tema 1. La Unió Europea i l'educació

1. Introducció	6
2. Breus anotacions històriques	7
3. El paper de l'educació en el projecte d'integració europeu: desenvolupament econòmic i cohesió social	8
3.1. Els inicis de la política educativa de la Unió Europea	8
3.2. Línies programàtiques de la política educativa en el segle XXI	11
3.3 Factors contextuais i ideològics de la política educativa: tensions i controvèrsies	16
3.4. La plasmació de les directrius de la Unió Europea en les reformes educatives dels estats membres. El cas espanyol	20
3.5. Els indicadors comuns de qualitat i avaluació dels sistemes educatius	23
4. La formació professional a la Unió Europea	25
4.1. El Tractat de Roma com a punt de partida	26
4.2. El replantejament d'una política comuna sobre la formació professional: el Tractat de Maastricht	26
4.3. L'Estratègia de Lisboa: un punt d'inflexió en les polítiques europees de formació professional	27
4.4. A manera de síntesi. La formació professional a la Unió Europea: una història de canvis i continuïtats	28
5. L'aprenentatge per a tota la vida: l'educació permanent	29
5.1. L'eclosió de l'educació permanent en el nou context social europeu	30
5.2. La <i>dimensió europea</i> de l'educació permanent (1992-1995)	30
5.3. La construcció d'un espai europeu d'aprenentatge per a tota la vida des de 1996 fins ara	31
6. L'espai europeu d'educació superior (EEES)	34
6.1. La nova estructura compartida pels estudis d'ensenyament superior	35

6.2. El sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS)	35
6.3. El suplement al diploma, titulacions conjuntes i acreditació de la qualitat	36
7. A tall de conclusió: directrius actuals i perspectives de futur de la política educativa de la Unió Europea	37

Tema 2. Organismes internacionals i polítiques educatives

1. Introducció	40
2. Les polítiques educatives com a element clau del desenvolupament econòmic	42
2.1. OCDE	43
2.2. Banc Mundial	46
3. La millora i el progrés social mitjançant l'educació	49
3.1. CEPAL	50
3.2. UNESCO	52
3.3. UNICEF	56
4. Conclusions	58

Tema 3. El programa Educació per a tothom (EPT)

1. Introducció	60
2. Educació per a tothom (EPT)	62
2.1. A manera d'argumentari	62
2.2. La Declaració Mundial sobre EPT (Jomtien, 1990)	65
2.3. El Fòrum Mundial sobre l'Educació (Dakar, 2000) i els seus resultats (Incheon, 2015)	70
3. El difícil equilibri entre qualitat i equitat	73
4. Avaluació dels progressos i balanç dels èxits aconseguits	80
4.1. Progressos cap a l'EPT	81
4.2. Educació i atenció de la primera infància (EAPI)	85
5. Conclusions	87

Tema 4. Dels objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM) als objectius de desenvolupament sostenible (ODS)

1. Introducció	89
2. L'educació com a element clau per al desenvolupament	90
3. La Declaració de les Nacions Unides (2000) i els objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM)	93
3.1. Balanç d'èxits aconseguits	95
4. L'Agenda 2030 i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS)	98
4.1. L'educació en el marc dels ODS	101
5. Conclusions i estat de la qüestió	103

Tema 5. L'educació a l'Amèrica Llatina

1. Introducció	105
2. Evolució de les polítiques educatives a l'Amèrica Llatina en la segona meitat del segle XX	107
2.1. Etapa de l'activisme optimista: educació i desenvolupament (1960-1980)	107
2.2. De la frustració d'una <i>dècada perduda</i> a les reformes generalitzades com a prioritat de l'agenda educativa regional (1980-2000)	111
3. Balanç de la situació actual de l'educació iberoamericana	119
3.1. Les metes educatives 2021 de l'OEI	121
3.2. La Campanya Latinoamericana pel Dret a l'Educació (CLADE)	124
4. El cas particular de l'educació superior	125
4.1. Aproximació històrica recent	126
4.2. Tendències actuals	128
5. A tall de conclusió: necessitat de concertar la política educativa	132
Bibliografia i bibliografia web	134

TEMA 1. LA UNIÓ EUROPEA I L'EDUCACIÓ

1. Introducció
2. Breus anotacions històriques
3. El paper de l'educació en el projecte d'integració europeu: desenvolupament econòmic i cohesió social
 - 3.1. Els inicis de la política educativa de la Unió Europea
 - 3.2. Línies programàtiques de la política educativa en el segle XXI
 - 3.3 Factors contextuais i ideològics de la política educativa: tensions i controvèrsies
 - 3.4. La plasmació de les directrius de la Unió Europea en les reformes educatives dels estats membres. El cas espanyol
 - 3.5. Els indicadors comuns de qualitat i l'avaluació dels sistemes educatius
4. La formació professional a la Unió Europea
 - 4.1. El Tractat de Roma com a punt de partida
 - 4.2. El replantejament d'una política comuna sobre la formació professional: el Tractat de Maastricht
 - 4.3. L'Estratègia de Lisboa: un punt d'inflexió en les polítiques europees de formació professional
 - 4.4. A tall de síntesi. La formació professional a la Unió Europea: una història de canvis i continuïtats
5. L'aprenentatge per a tota la vida: l'educació permanent
 - 5.1. L'eclosió de l'educació permanent en el nou context social europeu
 - 5.2. La *dimensió europea* de l'educació permanent (1992-1995)

5.3. La construcció d'un espai europeu d'aprenentatge per a tota la vida des de 1996 fins ara

6. L'espai europeu d'educació superior (EEES)

6.1. La nova estructura compartida pels estudis d'ensenyament superior

6.2. El sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS)

6.3. El suplement al diploma, titulacions conjuntes i acreditació de la qualitat

7. A tall de conclusió: directrius actuals i perspectives de futur de la política educativa de la Unió Europea

1. Introducció

Si calguera començar de nou [la construcció europea], començaria per l'educació.

(Jean Monnet, un dels *pares* de la Unió Europea)

En aquest tema estudiarem els orígens, els postulats, les característiques i el desplegament de les polítiques i dels programes en matèria d'educació de la Unió Europea que arranquen a mitjan anys noranta del segle passat i que en l'actualitat orienten, en bona part, les polítiques educatives nacionals dels estats membres. De manera especial, ens ocuparem de conèixer el sentit i l'abast en matèria educativa de la Cimera de Lisboa del 2000 i la posterior Estratègia de Lisboa, que donarà lloc a la definició dels objectius comuns per als sistemes educatius de la Unió Europea entre els anys 2000 i 2010 (prorrogats i modificats més avant per als períodes 2010-2020 i 2020-2030). Després de l'anàlisi històrica de l'evolució de les polítiques educatives de la Unió Europea en sentit general, dedicarem els capítols següents a nivells formatius específics: formació professional, formació permanent, de persones adultes i aprenentatge durant tota la vida i educació superior. Finalitzarem l'estudi indicant breument quines són les directrius actuals i les perspectives de futur de les polítiques educatives de la Unió Europea.

2. Breus anotacions històriques

La Unió Europea (UE) entra en vigor l'1 de novembre de 1993 mitjançant el Tractat de Maastricht. Els orígens s'han de buscar en el període de postguerra de la Segona Guerra Mundial. Amb l'objectiu prioritari de garantir la pau internacional, encara que amb motivacions també econòmiques, el 18 d'abril de 1951 se signa el Tractat de París, pel qual es constitueix la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA), organització econòmica supranacional integrada per França, el BENELUX (Bèlgica, Holanda i Luxemburg) i les dues grans perdedores de la II Guerra Mundial: Itàlia i la República Federal Alemanya. Sis anys més tard, el 25 de març de 1957, se signa el Tractat de Roma amb l'objectiu d'augmentar la cooperació econòmica entre els sis països fundadors. El Tractat de Roma dona lloc a la creació de dues noves comunitats europees: la Comunitat Econòmica Europea (CEE), que podem considerar l'antecedent més directe de l'actual UE, i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (CEEa). Les tres comunitats europees (CECA, CEE i CEEa) comencen a funcionar i prompte es fa evident el creixement econòmic dels estats membres. Altres països europeus (Irlanda i el Regne Unit) es mostren llavors interessats a unir-se al projecte.

En els anys huitanta hi ha grans canvis. En primer lloc, es fa efectiu l'ingrés a la CEE de Grècia (1981) i d'Espanya i Portugal (1986). En 1986 se signa l'Acta Única Europea, que comporta l'organització conjunta de les tres comunitats europees creades fins aleshores. La caiguda del Mur de Berlín en 1989, amb la unificació alemanya consegüent i l'enfonsament econòmic i polític de l'URSS, instaura un nou ordre internacional al continent i al món.

En 1992 se signa el Tractat de Maastricht, que entra en vigor el novembre de 1993 i dona lloc a l'actual UE i al concepte polític de *ciutadania europea*, que comporta reconèixer implícitament l'existència d'una *nació* europea. El Tractat estableix nous drets i deures per a la ciutadania de la Unió. Entre els deures destaca, en l'àmbit educatiu, la possibilitat d'estudiar lliurement en qualsevol estat membre. A més, per primera vegada, l'educació figura de manera molt explícita en un tractat de la Unió. I no deixarà ja de figurar-hi fins a l'últim dels tractats, el Tractat de Lisboa, signat el desembre del 2007 i que va entrar en vigor a final del 2009.

Des del Tractat de Maastricht, i malgrat fracassar l'intent d'aprovar una constitució europea el 2004, altres països s'han anat integrant a la UE fins al moment present, en què té 27 estats membres i integra vora 500 milions d'habitants. Recordem quins són els països que han anat adquirint gradualment la condició d'estat membre de la UE:

Alemanya (1957)	Irlanda (1973)	Suècia (1995)	Lituània (2004)
Bèlgica (1957)	R. Unit (1973) ¹	Xipre (2004)	Malta (2004)
França (1957)	Grècia (1981)	Eslovàquia (2004)	Polònia (2004)
Itàlia (1957)	Espanya (1986)	Eslovènia (2004)	Rep. Txeca (2004)
Luxemburg (1957)	Portugal (1986)	Estònia (2004)	Bulgària (2007)
P. Baixos (1957)	Àustria (1995)	Hongria (2004)	Romania (2007)
Dinamarca (1973)	Finlàndia (1995)	Letònia (2004)	Croàcia (2013)

3. El paper de l'educació en el projecte d'integració europeu: desenvolupament econòmic i cohesió social

La UE no mostra una vertadera i sostinguda preocupació per l'educació fins ben tard. I només indirectament, perquè la seua funció queda supeditada al fenomen de la desocupació, que esdevé un problema social greu. L'orientació de les polítiques educatives manté una estreta relació amb l'evolució dels objectius generals de la UE: d'una Europa econòmica, en què només la formació professional concita interès inicialment, a una Europa social o Europa de la ciutadania, les necessitats i les aspiracions de la qual, especialment l'ocupació, han de ser ateses.

3.1. Els inicis de la política educativa de la Unió Europea

En els orígens, la UE va concedir poca importància a l'educació en el marc dels drets i les polítiques socials, però aquest aspecte va guanyar importància gradualment. La cerca de la pau era inicialment l'objectiu primordial de la UE, però els tractats fundacionals –Tractat de París i Tractat de Roma– tenien un caràcter fonamentalment

¹ El Regne Unit deixa de ser membre de la UE el 31 de gener del 2020, després del procés polític conegut com a Brexit.

econòmic. Aquesta orientació economicista, juntament amb la resistència dels estats membres a cedir sobirania en una qüestió tan crucial com l'ensenyament, i amb l'heterogeneïtat dels diversos sistemes educatius europeus, tant en la part estructural com organitzativa i curricular, expliquen que, al principi, la UE no donara gaire atenció a l'educació.

No obstant això, ja en el Tractat de Roma (1957) apareixen algunes referències a l'educació en sentit ampli, si bé la finalitat última és facilitar la mobilitat professional per la Unió. En aquest sentit, l'article 57 preveu el reconeixement mutu de diplomes, certificats i altres títols professionals; l'article 118 reclama la col·laboració entre els estats membres en la formació i el perfeccionament professionals; i l'article 128 expressa la voluntat d'establir principis generals per a desplegar polítiques comunes de formació professional.

A partir dels anys setanta hi ha esforços més concrets per a coordinar accions educatives que, bàsicament, continuen emmarcant-se en el terreny de la formació professional. La Resolució del Consell de Ministres d'Educació, de juny de 1974, estableix unes línies bàsiques per a la cooperació en matèria d'ensenyament:

1. Millorar les infraestructures per a l'educació i la formació dels ciutadans, comunitaris i d'altres països, que resideixen a la Comunitat Europea.
2. Coneixement i interrelació de centres educatius europeus.
3. Actualització estadística dels sistemes educatius europeus.
4. Millorar el reconeixement acadèmic de diplomes i de formació.
5. Fomentar la lliure circulació de professorat, estudiantat i personal investigador.
6. Millorar l'ensenyament d'idiomes estrangers.
7. Fomentar la igualtat d'oportunitats per al lliure accés a totes les formes d'educació.

Un altre pas decisiu ocorre en 1976, quan la política educativa europea es fa molt explícita mitjançant l'aprovació de la Resolució de 9 de febrer sobre un programa d'acció en matèria d'educació. El programa incideix en un conjunt de finalitats educatives: facilitar la formació dels treballadors immigrants de la UE i dels fills, millorar la

correspondència entre els sistemes educatius de la Unió, recopilar informació sobre els sistemes educatius nacionals, cooperar en l'àmbit de l'ensenyament superior, potenciar l'ensenyament de les llengües estrangeres (de la mateixa Unió) i promoure més igualtat d'oportunitats en l'ensenyament. Una mesura nova de gran rellevància va ser la creació de la Xarxa de Documentació Educativa Eurydice, amb la finalitat de promoure l'intercanvi d'informació sobre els sistemes educatius dels estats membres a fi de facilitar el coneixement mutu. Actualment, Eurydice –disponible en xarxa– constitueix una de les millors fonts d'informació sobre els sistemes educatius de la UE.

En els anys huitanta es dissenyen molts programes educatius; un dels més coneguts, vigent en l'actualitat, és el Programa ERASMUS d'educació superior, creat en 1987 per a promoure la mobilitat de l'estudiantat d'aquest nivell educatiu. En 1986, amb l'aprovació de l'Acta Única Europea, comença una nova etapa en el procés d'integració. L'educació passa a considerar-se un objectiu prioritari de l'*Europa dels ciutadans*; es proposa millorar la qualitat de l'educació bàsica i obtenir qualificacions professionals més d'acord amb les exigències del mercat de treball. Les conclusions del Consell i dels ministres d'educació, d'octubre de 1989, sobre cooperació i política educativa, estableixen que la col·laboració comunitària s'ha de basar en els principis següents: respecte per la diversitat lingüística i cultural i afirmació del caràcter subsidiari de les accions comunitàries, respectant la competència fonamental dels estats membres en matèria de política general d'educació.

Els cinc objectius per a promoure “una Europa del saber i de la cultura” s'orienten a la consecució de: 1. Una *Europa pluricultural*; 2. Una *Europa de la mobilitat*; 3. Una *Europa oberta al món*; 4. Una *Europa de la formació per a tothom*; 5. Una *Europa de les competències*. Per a aconseguir els tres primers objectius es treballarà el foment de l'ensenyament de les llengües estrangeres en els sistemes educatius, el desenvolupament d'una dimensió europea en l'educació, l'augment de la mobilitat i l'intercanvi d'alumnat, professorat i professionals i, finalment, l'establiment de vincles de cooperació amb organitzacions internacionals relacionades amb l'educació i la formació. L'Europa de la formació per a tothom (quart objectiu) ha de sustentar-se en un ensenyament i una formació de qualitat, amb igualtat d'accés per a tots els joves, adaptada als més desfavorits i preocupada per combatre el fracàs escolar. Finalment, el cinquè objectiu, l'assoliment de l'Europa de les competències, exigeix la millora sistemàtica de la qualitat

de l'ensenyament bàsic, una millor formació del professorat, uns continguts i metodologies adaptats als canvis tecnològics, un desenvolupament especial de l'ensenyament tecnicoprofessional i superior i, finalment, una millor preparació de la joventut per a la vida professional, amb capacitat d'adaptació als canviants contextos socioeconòmics, tecnològics i culturals.

El Tractat de Maastricht (1992) és un punt d'inflexió en tots els ordres en relació amb el desenvolupament de la UE. Per primera vegada, l'educació es fa explícita dins del cos del text d'un tractat de la Unió; en concret, els articles 126 i 127 es refereixen a les competències que la UE assumeix en matèria d'educació i formació professional. L'article 126 ratifica tots i cadascun dels objectius assenyalats en 1989 que hem indicat més amunt. En aquest nou marc perfilat pel Tractat de Maastricht, a partir de 1995 es posen en marxa els grans programes en matèria d'educació i formació professional que es van mantenir en vigor fins al 31 de desembre del 2006: el Programa Sòcrates, orientat a la millora de la qualitat de l'educació i a la introducció de la dimensió europea en l'ensenyament mitjançant la cooperació internacional; i el Programa Leonardo da Vinci, per a la posada en marxa d'una política integrada de formació professional a la Unió.

Finalment, amb la proclamació en 1996 de l'Any Europeu de l'Educació, es van tractar qüestions com ara la importància d'una educació general d'alta qualitat, el foment de més cooperació entre els centres d'ensenyament i formació i els mitjans econòmics, el desenvolupament de la dimensió europea de l'educació i de la formació inicial i contínua, la sensibilització dels interlocutors socials i de les famílies, el foment de la formació professional, etc.

3.2. Línies programàtiques de la política educativa en el segle XXI

Des de l'any 2000, la UE ha sigut prolíxa en accions que procuren una cooperació més intensa entre els estats membres en matèria d'educació. El motiu és que s'arriba al convenciment que la igualtat efectiva entre els ciutadans i les ciutadanes de la Unió demana una educació de qualitat per a tothom.

El Consell Europeu de Lisboa, del març del 2000, va assenyalar una estratègia global de la UE (Estratègia de Lisboa) per al decenni 2000-2010: “arribar a ser l'economia

basada en el coneixement més competitiva i dinàmica al món, capaç d'un creixement econòmic sostenible amb més i millors treballs i una gran cohesió social". Com pot veure's, el coneixement és al bell mig d'aquest objectiu estratègic i, així, l'educació adquireix protagonisme en tota la política global de la Unió.

El Consell Europeu d'Estocolm, del març del 2001, va adoptar l'informe titulat *Futurs objectius precisos dels sistemes educatius*. Quatre serien –segons aquest informe– els reptes principals que havien d'afrontar els sistemes educatius dels estats membres:

1. Els canvis en la vida laboral, amb la globalització i les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) com les causes principals.
2. Els canvis sociodemogràfics deguts als fenòmens migratoris, l'envelliment de la població i l'increment de l'esperança de vida.
3. L'exclusió social per als qui no posseeixen accés a tecnologia (bretxa tecnològica) i informació.
4. Les divergències educatives que pot haver-hi entre els estats membres per la progressiva ampliació de la Unió.

En vista d'aquests reptes, es van proposar una sèrie d'objectius, generals i específics, per a tots els sistemes educatius de la Unió. Els *objectius generals*, que haurien d'aconseguir-se abans del 2010, eren tres:

1. *Millorar la qualitat i l'eficàcia dels sistemes d'educació i formació*. Es busca, sobretot: millorar la formació del professorat, desenvolupar aptituds per a la societat basada en el coneixement (augmentant la capacitat de lectura, d'escriptura i de càlcul), mantenir la capacitat d'aprendre, garantir l'accés de tothom a les TIC (proporcionant recursos als centres, amb la participació del professorat i creant xarxes de treball), augmentar la matriculació en els estudis científics i tècnics i aprofitar al màxim els recursos (millorant, alhora, els sistemes de mesurament del rendiment de les institucions i de les polítiques nacionals).
2. *Facilitar l'accés de tothom a l'educació i a la formació* per a promoure una ciutadania activa, igualtat d'oportunitats i una cohesió social duradora. Es tractaria de superar les

barreres de l'aprenentatge formal, no formal i informal, facilitar formació permanent, fer l'aprenentatge més atractiu, etc.

3. *Obrir l'educació i la formació a un món més ampli* construïnt un espai europeu d'educació i formació mitjançant la mobilitat i l'ensenyament de llengües estrangeres. Es tracta de reforçar la relació amb el món laboral, la recerca i la societat civil en general, cultivar l'esperit d'empresa i aprofundir en la cooperació europea.

El Consell d'Estocolm va proposar, així mateix, que s'establira un programa de treball detallat sobre els objectius específics. Aquell programa havia d'esbossar una agenda a llarg termini, amb indicadors concrets per a cada objectiu que permeteren valorar-ne l'assoliment l'any 2010. Així, el 2002 es va adoptar el denominat Programa de treball 2010. Un dels aspectes concrets en què el Programa havia de centrar-se era el de les *competències clau*, concepte preferit des de llavors en lloc del concepte tradicional de *destreses bàsiques*. El terme *competència* té un significat molt més ampli que el de *destresa* perquè inclou una integració de coneixements, destreses i aptituds que han d'aplicar-se de manera pràctica en l'execució d'una tasca que tinga una relació clara amb la vida, una aplicació pràctica del que se sap, un *saber fer*. Per la seua banda, l'adjectiu *clau*, que qualifica la competència, al·ludeix a quefers que són determinants per a l'adquisició de competències més complexes, necessàries en la canviant societat del segle XXI. La UE va definir el 2008 un Marc europeu de referència per a les competències clau de l'aprenentatge permanent.

Les huit *competències clau* proposades per la Unió van ser:

1. Comunicació en llengua materna
2. Comunicació en llengua estrangera
3. Competència matemàtica, científica i tècnica
4. Competència digital
5. Aprendre a aprendre
6. Competència cívica i social
7. Sentit emprenedor i iniciativa

8. Sentit i expressió cultural

Les competències clau inclouen tres dimensions de realització per a l'estudiantat: personal, social i professional. Adquirides en conjunt, aquestes huit competències representen l'entramat fonamental en la formació de qualsevol ciutadà o ciutadana perquè pugui continuar aprenent de manera permanent en la *societat del coneixement* del segle XXI.

El 12 de maig del 2009, el Consell de Ministres de la UE va establir el nou Marc per a la cooperació europea en educació i formació, amb la finalitat d'assegurar la realització professional, social i personal de tota la ciutadania, l'ocupabilitat i prosperitat econòmica sostenible, alhora que la promoció dels valors democràtics, la cohesió social, la ciutadania activa i el diàleg intercultural. Els objectius establits en la nova Estratègia d'educació i formació 2020 actualitzaven alguns objectius definits en l'anterior Estratègia 2010 –i n'inclouïa d'altres de nous–, que havien d'aconseguir-se abans del 2020. Aquests objectius es referien a: matriculació en educació infantil, rendiment i titulació en educació secundària obligatòria, domini de l'alumnat de competències clau, reducció de l'abandó prematur de l'educació i la formació i, finalment, titulació en educació superior i formació permanent.

Finalment, la IV Cimera Europea d'Educació, celebrada el 9 de desembre del 2021, va establir un Marc estratègic que matisava i ampliava els objectius educatius que haurien d'aconseguir-se el 2030 i parava atenció especial a la repercussió de la pandèmia de covid en el benestar de l'estudiantat i en el paper dels centres i del personal docent. Els objectius específics que haurien d'assolir-se el 2030 (alguns el 2025) són:

1. Participació en l'educació i la cura de la primera infància: igual o superior al 96%.
2. Alumnat amb un baix rendiment en capacitats digitals després de huit anys d'escolarització: inferior al 15%.
3. Joves de 15 anys amb baix rendiment en capacitats bàsiques (lectura, matemàtiques, ciències): inferior al 15%.
4. Persones que abandonen l'educació i la formació prematurament (entre els 18 i els 24 anys d'edat): inferior al 9%.

5. Accés dels titulats en formació professional a l'aprenentatge en el treball: igual o superior al 45% (objectiu que s'ha d'assolir l'any 2025).

6. Participació dels adults (25-64 anys) en l'aprenentatge: igual o superior al 47% (objectiu que s'ha d'assolir l'any 2025).

A pesar que la UE no pot imposar, legalment, una política comuna, única, per a tots els estats membres, des de fa temps dissenya, promociona i finança diverses *línies programàtiques* que secunden i complementen les actuacions dels estats membres en política educativa i que es concreten en actuacions transnacionals de cooperació i intercanvi. Aquestes línies programàtiques poden sintetitzar-se en els punts següents:

a) *La dimensió europea de l'educació*, perquè l'alumnat prenga consciència de la realitat d'Europa i que tots som membres de plena igualtat de la UE, desenvolupant l'esperit cívic i els valors de pluralisme i tolerància. Amb aquesta finalitat, hi ha algunes modificacions curriculars, com ara la introducció de continguts sobre Europa en les diverses assignatures, l'elaboració de material pedagògic, la difusió d'experiències o les visites d'intercanvi cultural a l'estranger.

b) *La integració social*, erradicant l'analfabetisme, la marginació, el racisme i la xenofòbia. Per a fer-ho, les adaptacions curriculars han d'orientar-se a un aprenentatge accelerat de la llengua del país d'acolliment.

c) *L'ensenyament de llengües estrangeres* pròpies de la UE com a instrument eficaç per a la mobilitat de la ciutadania per tots els estats membres. Es considera indispensable que l'alumnat de primària domine, almenys, dues llengües estrangeres.

d) *Estendre el principi d'igualtat d'oportunitats en educació*. Es considera necessari que tota la ciutadania dispose dels mitjans suficients per a accedir a tots els nivells i modalitats d'ensenyament. S'ha de tenir especial cura en l'ensenyament preescolar o educació infantil i en l'educació secundària postobligatòria. Així mateix, es fa referència a la *coeducació*, amb la finalitat d'eliminar estereotips sexistes dels llibres de text i d'altres materials pedagògics, com també a la necessitat de promoure que les dones accedisquen a estudis de tota mena i a la integració escolar i social (hui parlem d'*inclusió*) de les persones amb discapacitat (hui, *diversitat funcional*).

e) Una *formació professional* adequada que capacite tècnicament les persones per a exercir una activitat laboral (en el capítol següent ens ocupem amb més deteniment d'aquesta qüestió).

f) *Política universitària i formació del professorat*. Es tracta, fonamentalment, de l'intercanvi de professorat i alumnat entre els estats membres, com ara ERASMUS, del reconeixement mutu de títols universitaris i del foment de la cooperació entre empreses i institucions universitàries. Com que es considera prioritària la formació contínua del professorat per a aconseguir els objectius previstos, caldrà fer anàlisis quantitatives i qualitatives de les necessitats de formació contínua del professorat i establir sistemes d'avaluació dels programes de formació.

Aquestes línies programàtiques han anat plasmant-se en una sèrie de projectes que es van ampliant amb el temps segons els canvis socioeconòmics. No obstant això, com ja hem assenyalat més amunt, és molt complex dissenyar i aplicar una política comuna en matèria d'educació i formació a causa de les singularitats i diferències entre els estats membres, i també pel fet que les competències en matèria educativa corresponen, en última instància, a cada estat.

3.3 Factors contextuais i ideològics de la política educativa: tensions i controvèrsies

Un dels grans problemes socials des de l'última dècada del segle XX és l'increment de persones sense faena i en situació laboral precària (treballadors que exerceixen una jornada laboral bastant inferior a la que voldrien fer o que perceben una remuneració insuficient per a viure) i desmobilitzats en el seu intent de trobar faena. A conseqüència d'això, en totes les economies desenvolupades s'ha insistit en la creació i difusió del *saber fer* tecnològic (enfront del simple *saber*), en la millora de les qualificacions i competències de la força de treball mitjançant canvis profunds en els sistemes educatius i de formació.

Si ens remuntem a la dècada dels setanta, la crisi econòmica d'aquells anys va aguditzar de manera evident el desfasament entre els sistemes educatius i el mercat de

treball. En la segona meitat de la dècada, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) inclou com a prioritari en la seua agenda l'estudi del problema de la desocupació en relació amb els sistemes educatius. S'estableix que les polítiques dels governs dels països desenvolupats han d'orientar-se en tres direccions: millorar durant l'escolaritat obligatòria la preparació per a la vida activa, adoptar mesures que faciliten la inserció en la vida activa, ajustades a les diferents eixides del sistema educatiu, i usar la formació en el terreny de l'ocupació.

Tanmateix, augmenten les crítiques explícites als sistemes educatius i a la manera en què compleixen (o, més aviat, incompleixen) la missió de proporcionar als individus el bagatge mínim de competències que els afavorisca la inserció laboral. I s'hi afegeix, a més, l'exigència de redefinir aquestes competències bàsiques en un context de reorganització dels mercats de treball i, sobretot, d'introducció de les noves tecnologies.

És per tot això que, en 1982, el Comitè d'Educació de l'OCDE crida l'atenció sobre dues possibles interpretacions errònies. En primer lloc, l'ensenyament no s'ha de desviar del seu objectiu essencial i intemporal: "ajudar els joves a adquirir la maduresa i arribar a ser adults autònoms, capaços d'entendre la cultura en què viuen i contribuir a aquesta cultura"; la preparació per a la vida activa, per important que siga, ha de ser considerada com un objectiu subordinat a aquella missió més àmplia. En segon lloc, no han d'alimentar-se falses expectatives quant a la capacitat de l'ensenyament i de la formació per a resoldre els problemes que depenen essencialment d'altres àmbits d'actuació (mesures econòmiques i polítiques).

Al llarg de la dècada dels huitanta, l'hegemonia de les propostes politicoeconòmiques del neoliberalisme –ideologia triomfant de la mà dels governs de Margaret Thatcher i Ronald Reagan– abocarà a una reflexió parcial, esbiaixada, sobre el fet educatiu, centrada quasi de manera exclusiva en les relacions entre educació/formació i ocupació/desenvolupament econòmic, com també a una subordinació explícita de l'educació a les necessitats econòmiques en termes de cost-benefici i eficiència. L'OCDE conclourà que el desenvolupament de tots els països depèn del seu *capital humà*; tot això, a més, en un context de canvis accelerats en els àmbits de la família, l'escola i la faena. Posteriorment, la irrupció de la denominada *tercera via* –representada per Tony Blair,

primer ministre del Regne Unit entre 1997 i 2007– va tenir l'efecte –com en el cas de Bill Clinton als EUA– de situar l'educació en el primer pla de l'agenda política.

Així doncs, des dels anys huitanta hi ha, legitimada pels nous corrents neoliberals, una política educativa generalitzada –centrada de manera especial en l'educació formal– consistent en el tractament instrumental, estratègic, del currículum com a peça clau per a l'assoliment de més cotes de competitivitat per a les economies nacionals. Això ha tingut correspondència en les modalitats no formals d'educació que presten una atenció especial als grups més vulnerables o que tenen més dificultats per a la inserció laboral: els desocupats de llarga duració, les dones, les persones amb diversitat funcional, els joves amb baixes qualificacions, etc. Des de la Cimera d'Essen (Alemanya), el desembre de 1994, i cimeres successives, com la de Cardiff (Gal·les) el juny de 1998, s'ha insistit en la necessitat d'engegar polítiques actives que dediquen el màxim volum possible de recursos públics a fer que el desocupat trobe una nova faena, a formar-lo o a readaptar els seus coneixements; en definitiva, a proporcionar-li ocupabilitat. En síntesi, la formació de la mà d'obra ha passat a ser vista com una de les vies privilegiades de lluita contra la desocupació.

A la base d'aquestes polítiques educatives hi ha el creixent consens sobre les relacions positives entre educació i desenvolupament econòmic. Entre 1994 i 1997, l'OCDE evidenciava la correlació entre el nivell de qualificació de la mà d'obra i la competitivitat de les empreses, com també entre les despeses en formació i els resultats econòmics. En la mesura en què augmenta la participació de la joventut en els nivells postobligatoris de formació en la majoria dels països desenvolupats, els qui abandonen el seu procés de formació en el nivell de secundària de primer cicle² es converteixen en un grup vulnerable; les principals oportunitats d'escapar a la desocupació, a curt i mitjà termini, es concentren en els titulats amb nivells més alts de formació.³

La situació econòmica dels últims temps i els seus efectes no desitjats en l'esfera social i política han forçat a reconsiderar les polítiques educatives. El creixent èmfasi en

² CITE 2, segons la Classificació internacional dels tipus d'ensenyament. El CITE 2 correspon a l'educació secundària obligatòria (ESO) en el sistema educatiu espanyol.

³ CITE 5 i CITE 6/7, és a dir, graduats universitaris i doctors.

el paper de l'educació i la formació per a fer front al canvi econòmic i tecnològic ha carregat els sistemes educatius de responsabilitats i solucions que no els són pròpies. A més, l'avaluació dels beneficis de les inversions en formació orientada a la lluita contra la desocupació no és gens fàcil perquè hi ha pocs resultats sobre països europeus, i la mateixa metodologia d'avaluació té nombrosos problemes tècnics. Per aquest motiu, els últims anys es va insistint en els perills de subordinar les polítiques educatives i de formació únicament a les necessitats de l'economia de mercat.

Malgrat això, en les primeres dècades del segle XXI –especialment arran de la crisi econòmica del 2008–, es manté la tendència d'instaurar polítiques educatives condicionades pels principis ideològics del neoliberalisme –convenientment suavitzats o modificats per la tercera via–, al mateix temps que per la conjuntura econòmica mundial. Cal destacar la subordinació de la tasca educativa a les necessitats econòmiques del mercat, com també un model de gestió educativa basat en la *racionalitat tècnica* que, al seu torn, recolza en tres pilars. En primer lloc, el liberalisme econòmic, que emfatitza l'èxit individual, la competitivitat i el lliure mercat. Segon, la ideologia de les ciències, considerades com un avanç imparabile, que deriva en una visió analítica del món, no influïda per valors, objectiva i mesurable. I finalment, un mètode d'organització burocràtic que es materialitza en la pressió del control extern sobre totes les parts implicades en els processos productius (d'ensenyament-aprenentatge en el nostre cas).

En l'àmbit educatiu això es plasma, entre altres coses, en la introducció de les avaluacions centrals o externes, en l'increment de la funció inspectora, en la imposició centralitzada dels currículums, en la promoció de mecanismes de mercat en el reclutament de l'alumnat, en la llibertat sense restriccions d'elecció de centres escolars, en el reforç del model empresarial en la gestió escolar, en l'increment de la presència d'agents externs en els òrgans de representació escolar, en la implantació del xec escolar, etc. A conseqüència de tot això es produeixen canvis en l'orientació general última de l'acció educativa, condicionaments en les eleccions dels joves dels seus itineraris formatius segons les expectatives d'ocupació o els ingressos potencials, i la depreciació de la dimensió humanista i pedagògica en benefici de la dimensió ocupacional en cursos amb mòduls de duració limitada.

3.4. La plasmació de les directrius de la Unió Europea en les reformes educatives dels estats membres. El cas espanyol

En el segle XXI, el principi polític que es defensa a la UE és el d'una *educació per a tota la vida*, considerada com un bé en si mateixa i en relació amb la *teoria del capital humà*, la qual postula la correlació entre educació i progrés econòmic:

El capital humà és un recurs estratègic per al desenvolupament integral d'Europa, i les polítiques educatives i formatives dels estats membres han d'orientar-se a potenciar la personalitat de cada individu al llarg de tota la seua vida i aconseguir més participació del ciutadà en la cohesió social i el desenvolupament econòmic [...].

Els objectius definits en les polítiques en matèria d'educació i formació, al mateix temps que prenen en consideració com un dels fins principals el desenvolupament harmoniós dels joves per a convertir-se en ciutadans segurs de si mateixos, responsables i cultivats, es complementen cada vegada més amb els relatius a les polítiques econòmiques i laborals a fi de combinar cohesió social i competitivitat [...].

Els recursos humans són el principal actiu de la Unió Europea. Són fonamentals per a la creació i transmissió del coneixement i un factor determinant del potencial d'innovació de cada societat. La inversió en educació i formació és un factor clau de la competitivitat, del creixement sostenible i de l'ocupació de la Unió i, per tant, una condició prèvia de l'assoliment dels objectius econòmics, socials i mediambientals fixats a Lisboa per a la Unió Europea [...].⁴

Aquest enfocament comporta modificar el plantejament tradicional i academicista del currículum escolar per a orientar-lo cap a les exigències que imposa el desenvolupament econòmic i social. Així mateix, posa en relleu que els factors econòmics van pressionant i reorientant la configuració dels sistemes educatius actuals, als quals es demana eficàcia i rendibilitat econòmica. La dialèctica entre la lògica de mercat i la lògica social (educació per a la productivitat/educació de la ciutadania) constitueix el marc fonamental per a explicar la presència d'altres principis ideològics que contribueixen a la legitimitat política: llibertat, igualtat, democratització i participació.

Educar significa, abans de res, socialitzar, cultivar, instruir l'alumnat. No obstant això, la nostra societat presenta una contradicció difícil de solucionar, perquè no s'ataquen les *causes* de la desigualtat social entre les persones, sinó, més aviat, les manifestacions o *conseqüències*. La igualtat jurídica o formal no garanteix els drets de la

⁴ Comunicació del Consell *Educació i formació 2010*, 30 d'abril del 2004.

ciutadania, perquè continua existint una desigualtat *de facto*, real, entre les persones. Compatibilitzar l'economia de lliure mercat amb la igualtat social no és una tasca gens fàcil: el sistema educatiu és l'encarregat de mesurar el talent individualment de manera objectiva; de seleccionar, classificar i distribuir l'alumnat segons els mèrits i la capacitat de cadascú; d'exercir de jutge, jerarquitzant, valorant la submissió i la competitivitat. I tot això al mateix temps que ensenya valors com ara tolerància, respecte, cooperació, solidaritat, igualtat, etc. Amb aquests condicionaments no és senzill combinar formació tècnica i formació humana.

Malgrat la inqüestionable preocupació dels governs de tots els estats membres de la UE pel fenomen educatiu, perquè consideren que la qualitat i l'equitat en l'educació són objectius ineludibles de les seues polítiques, hi ha notables diferències entre ells quant a finançament, gestió i avaluació de l'educació i la formació. No és fàcil crear un espai europeu d'educació i formació en què tots els països participen d'unes mateixes directrius polítiques. Les competències educatives corresponen als estats membres, per la qual cosa la UE s'ha vist reduïda a ser un fòrum d'intercanvi d'idees, de difusió de bones pràctiques, així com al finançament de determinades línies programàtiques. La política educativa de la Unió s'orienta, fonamentalment, cap a la potenciació de l'intercanvi de professorat i alumnat entre els estats membres i el foment de l'ús d'altres llengües comunitàries, a la promoció de projectes innovadors d'ensenyament-aprenentatge, a convertir-se en una plataforma per a introduir les TIC en l'educació i per a la creació d'un sistema de reconeixement mutu de qualificacions.

Per tot això, l'anàlisi de les últimes reformes educatives als països de la UE requereix el coneixement previ de les directrius i línies programàtiques que, des de la Comissió Europea, es dicten als estats membres en matèria educativa: qualitat de l'ensenyament obligatori, innovació en l'ensenyament secundari, ensenyament d'idiomes i de les TIC i formació de la mà d'obra. Un exemple d'això el tenim en les nombroses reformes del nostre sistema educatiu espanyol a partir de 1990, quan l'Espanya democràtica ja formava part de la UE.⁵ Així, en el preàmbul de la Llei orgànica 1/1990,

⁵ La llei general d'educació vigent fins a aquell moment era la Llei 14/1970, de 4 d'agost, general d'educació i finançament de la reforma educativa (LGE), una llei encara preconstitucional, coneguda com a Llei Villar Palasí, nom del ministre d'Educació del govern franquista que la va impulsar.

de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (més coneguda com a LOGSE) s'exposa que la nostra societat:

[...] camina, cada vegada més nítidament, cap a un horitzó comú per a Europa [...]. Els països amb els quals tractem de construir el projecte europeu [...] concedeixen gran rellevància a l'educació i a la formació [...], i posen en marxa, per tant, processos de reforma dels sistemes respectius [...]. La progressiva integració de la nostra societat en el marc comunitari ens situa davant un horitzó de competitivitat, mobilitat i lliure circulació, en una dimensió formativa que requereix que els nostres estudis i titulacions s'atinguen a referències compartides i siguin homologables en l'àmbit de la Comunitat Europea, a fi de no comprometre les possibilitats dels nostres ciutadans actuals i futurs.

La Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació (coneguda, a escala nacional com la LOCE o LOQE), insisteix dotze anys després en aquesta interrelació i influència:

[...] la plena integració d'Espanya en el context europeu comporta més obertura i exigeix un grau més alt d'homologació i flexibilitat del sistema educatiu. Exigeix també que els alumnes puguin adquirir destreses que, com la capacitat de comunicar-se –també en altres llengües–, de treballar en equip, d'identificar i resoldre problemes i d'aprofitar les noves tecnologies per a tot això, són hui irrenunciables [...]. Els compromisos adoptats en el marc de la Unió Europea respecte als sistemes d'educació i formació dels països membres requereixen, a més, l'adaptació efectiva de la realitat educativa de cada país a les noves exigències, de conformitat amb els procediments de cooperació existents.

La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), torna a incidir en aquest aspecte:

El tercer principi que inspira aquesta Llei consisteix en un compromís decidit amb els objectius educatius proposats per la Unió Europea per als pròxims anys. El procés de construcció europea va portant a una certa convergència dels sistemes d'educació i formació que s'ha traduït en l'establiment d'uns objectius comuns per a aquest inici del segle XXI [...]. S'ha proposat millorar la qualitat i l'eficiència dels sistemes d'educació i de formació [...]; s'ha plantejat facilitar l'accés generalitzat als sistemes d'educació i formació [...]; s'ha marcat l'objectiu d'obrir aquests sistemes al món exterior [...].

Pel que fa a la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMQE), els esments a la política educativa de la UE (epígrafs V, IX, X i XIV) són molts i massa extensos per a reproduir-los ací. Servisca, a manera de síntesi, que l'esperit de la Llei afirma que té molt en compte en la redacció les orientacions i recomanacions de la Unió en aspectes com ara la reducció de les taxes d'abandó escolar

prematur, la quantificació dels objectius educatius, la inclusivitat i la qualitat educativa per a les persones amb discapacitat, la revisió curricular, la funció docent, la flexibilitat i reversibilitat entre trajectòries educatives, l'educació per a la ciutadania democràtica, les competències clau i l'educació permanent.

Conclourem aquest apartat amb l'actual vigent Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOMLOE), la qual deroga la LOMQE i es remet a l'esperit de la LOE del 2006. En l'exposició de motius reitera:

La LOE també va adoptar un compromís decidit amb els objectius educatius proposats per la Unió Europea i la UNESCO. Aquestes institucions proposaven millorar la qualitat i l'eficàcia dels sistemes d'educació i de formació, millorar la capacitat dels docents, promoure la societat del coneixement, garantir l'accés de tothom a les tecnologies de la informació i la comunicació, augmentar la matriculació en els estudis científics, tècnics i artístics, aprofitar al màxim els recursos disponibles i incrementar la inversió en recursos humans. Finalment, aquestes institucions proposaven fomentar l'aprenentatge al llarg de tota la vida.

3.5. Els indicadors comuns de qualitat i l'avaluació dels sistemes educatius

Com que la millora de la qualitat i l'eficàcia dels sistemes educatius constitueix el primer dels objectius específics de la política educativa de la UE des del Tractat de Maastricht (1995), ja en la Conferència de Praga de 1998 els ministres d'educació de la Unió van proposar identificar una sèrie de factors que facilitaren l'avaluació nacional dels sistemes educatius. El resultat va ser l'*Informe de la Comissió, del maig del 2000, sobre la qualitat en l'educació escolar a Europa. Setze indicadors de qualitat*.

En aquest *Informe*, un grup d'experts va considerar que hi ha *cinc reptes* urgents en matèria de qualitat de l'educació: la nova societat basada en el coneixement, la descentralització dels sistemes educatius, l'ús eficient dels recursos, la integració social i laboral i la comparabilitat de les dades sobre els sistemes educatius. Per a mesurar en quin grau es resolen amb èxit aquests reptes, es van proposar *setze indicadors* que inclouen *quatre àmbits* d'anàlisi:

Àmbit 1r. Rendiment acadèmic en les matèries bàsiques

Indicador 1. Nivell assolit en matemàtiques

Indicador 2. Nivell de lectura

Indicador 3. Nivell en ciències

Indicador 4. Aprofitament de les TIC

Indicador 5. Aprenentatge de llengües estrangeres

Indicador 6. Capacitat d'aprendre a aprendre

Indicador 7. Educació cívica

Àmbit 2n. Èxit escolar i transició

Indicador 8. Índex d'abandó escolar

Indicador 9. Finalització de l'ensenyament secundari superior

Indicador 10. Índex d'escolarització en l'ensenyament superior

Àmbit 3r. Supervisió de l'educació

Indicador 11. Avaluació i supervisió de l'educació escolar

Indicador 12. Participació dels pares

Àmbit 4t. Recursos i estructures

Indicador 13. Educació i formació del personal docent

Indicador 14. Índex d'assistència als centres d'ensenyament infantil

Indicador 15. Nombre d'estudiants per ordinador

Indicador 16. Despeses en matèria d'educació per estudiant

La finalitat era analitzar les dades disponibles per a cadascun dels indicadors, identificar els elements comuns als diversos estats membres i difondre exemples de bones pràctiques educatives. En reunions successives, els ministres van anar matisant aquests indicadors i concretant xifres específiques per a cadascun com a referències desitjables a mitjà i llarg termini. Amb l'aparició del Programa de treball 2010, els indicadors de qualitat prompte

es van integrar dins de l'Estratègia de Lisboa, on es van definir *cinc indicadors* determinants:

1r. No més del 10% d'abandó escolar prematur.

2n. Millorar, almenys en un 20%, el percentatge d'alumnes que tenen un rendiment baix en lectura.

3r. Almenys el 85% dels joves haurien de finalitzar l'ensenyament secundari superior.

4t. Millorar, almenys en un 15%, el nombre de graduats en matemàtiques, ciències i tecnologies, amb un equilibri entre els sexes matriculats en aquestes especialitats.

5è. Almenys el 12,5% de la població hauria de prendre part en activitats de formació permanent.

Cal assenyalar que, de llavors ençà, tots els estats membres han fet progressos en els objectius perseguits; l'únic objectiu global que no s'està aconseguint és el de millorar el baix rendiment lector.

4. La formació professional a la Unió Europea

La formació professional (FP) ha ocupat un lloc destacat en les polítiques europees des dels orígens del projecte d'integració. No obstant això, podem apreciar canvis importants tant en el funcionament dels sistemes de formació com en l'orientació de les polítiques, a causa fonamentalment de la necessitat de satisfer diverses demandes generades per un nou ordre econòmic, global i competitiu i, en conseqüència, per una nova organització del mercat laboral. En aquest capítol analitzarem els canvis que s'han produït en les polítiques d'FP, des dels primers intents per a establir una política comuna en el Tractat de Roma, fins als derivats de l'Estratègia de Lisboa i del seu principal objectiu: "convertir-se en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millors ocupacions i amb més cohesió social" (Consell Europeu de Lisboa, 2000).

4.1. El Tractat de Roma com a punt de partida

Encara que els estats membres es van mostrar inicialment reticents a cedir competències en altres etapes educatives, l'FP va constituir una preocupació política des de l'aprovació del Tractat de Roma en 1957. L'article 128 del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea feia referència a la creació d'una política comuna d'FP com a instrument clau per al desenvolupament de les economies nacionals. Aquest interès inicial, estretament relacionat amb el caràcter econòmic que va motivar l'inici del procés d'integració europea, com també amb el dèficit de treballadors qualificats i els alts índexs d'atur en algunes regions comunitàries, va posar de manifest la necessitat d'assegurar una força laboral adequada a les necessitats socials i a les del sistema econòmic i productiu.

En 1975 es crea el Centre Europeu per al Desenvolupament de la Formació Professional (CEDEFOP), que constitueix la materialització més important d'aquesta política comuna perquè comporta el ferm compromís de millorar l'FP a través de la recerca. Aquest primer intent de crear una política europea comuna, no exempt de controvèrsia, va significar dotar la Comissió d'un paper important en el desenvolupament de la política d'FP en els diversos estats membres mitjançant el foment de la cooperació entre ells. Així mateix, es feia un pas important per a desenvolupar el procés d'aproximació progressiva dels nivells d'FP que fera possible un dels objectius més importants dels tractats originaris: la lliure circulació de treballadors.

4.2. El replantejament d'una política comuna sobre la formació professional: el Tractat de Maastricht

Amb la signatura del Tractat de Maastricht en 1992 es continua mantenint la mateixa filosofia que inspirava la política comuna prèvia d'FP. Malgrat això, al llarg de la dècada dels 90 es fa necessari un replantejament de les accions en matèria d'FP, atès que la principal preocupació durant aquests anys és la vinculació de la política econòmica a la política social.

Així, en 1993 apareix el llibre blanc *Creixement, competitivitat i ocupació. Reptes i pistes per a entrar en el segle XXI*. Aquest document, que constituirà un marc de

referència per al desenvolupament de polítiques educatives, mostra el lligam entre educació i economia en les polítiques europees d'educació i formació. En 1995 es publica un altre llibre blanc: *Ensenyar i aprendre. Cap a una societat cognitiva*. El llibre presenta un doble repte: econòmic, vinculat a la necessitat de reforçar la competitivitat; i social, en el sentit que s'estableixen mesures per a lluitar contra l'exclusió. Aquest doble repte s'estructura a través de *cinc objectius*:

1. Fomentar l'adquisició de nous coneixements a través d'un sistema europeu d'acreditació de les competències tècniques i professionals.
2. Acostar l'escola a l'empresa.
3. Lluitar contra l'exclusió a través d'escoles de segona oportunitat.
4. Fomentar el plurilingüisme.
5. Incentivar la inversió en FP.

Aquests dos documents de reflexió van ser decisius per al futur de les polítiques europees d'FP. Una de les conseqüències va ser el canvi d'orientació dels programes educatius. Tots els programes anteriors es van agrupar en dos: el denominat Sòcrates, per a l'educació en general, i Leonardo da Vinci per a l'FP. Així mateix, s'insistirà en la necessitat de flexibilitzar els sistemes d'FP: fer sistemes més flexibles en l'organització, amb mesures que faciliten els vincles entre l'ensenyament general i l'FP i entre l'FP i el món empresarial.

4.3. L'Estratègia de Lisboa: un punt d'inflexió en les polítiques europees de formació professional

La Cimera de Lisboa de l'any 2000 va ser un punt d'inflexió per a les polítiques europees d'FP. En primer lloc, perquè reconeix la importància de l'educació per a aconseguir el seu objectiu estratègic –encara que abstracte– que hem assenyalat: “ser l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç d'aconseguir un creixement econòmic sostenible amb treball i cohesió social”. Segon, per la metodologia que s'estableix per a aconseguir aquest objectiu: el mètode obert de la

cooperació. I, en tercer lloc, perquè un dels eixos de les polítiques actuals d'FP, derivades de l'Agenda de Lisboa, és el de crear ocupabilitat, amb la consideració que és l'individu el principal responsable de la seua situació d'ocupació/desocupació. L'any 2010, Europa havia de ser líder mundial en termes de qualitat de l'educació; aquest objectiu es converteix en una idea reguladora que influeix en les polítiques nacionals i les organitza. Per la seua banda, el mètode obert de la cooperació es basa en l'establiment d'uns objectius compartits, en el mesurament dels progressos de cada país segons una llista d'indicadors i en la difusió de bones pràctiques.

El desembre del 2006, a Hèlsinki, tornen a revisar-se l'estratègia i els avanços en la cooperació reforçada en l'FP; es considera que constitueix l'instrument que més contribueix a l'aprenentatge al llarg de la vida, a l'actualització de competències i a la inclusió social de joves i adults, en particular per als qui abandonen prematurament l'escola i per a les persones poc qualificades o sense qualificació professional. Finalment, el Parlament Europeu, el 18 de desembre del 2008, va establir el Marc de referència europeu de la garantia de la qualitat de l'ensenyament (EQARF) com a base perquè els sistemes nacionals garantiren la qualitat i la confiança mútua quant al reconeixement i la validació de les competències, qualificacions, certificats i títols professionals expedits per qualsevol institució, pública o privada, de qualsevol estat membre.

4.4. A manera de síntesi. La formació professional a la Unió Europea: una història de canvis i continuïtats

Podem referir-nos a l'evolució de les polítiques europees d'FP com una història de canvis i continuïtats. D'una banda, l'FP, a diferència de l'educació general, ha perseguit uns objectius similars des dels inicis del procés d'integració europea. Aquesta història de *continuïtat* s'ha caracteritzat per dues preocupacions: l'harmonització o reconeixement mutu de qualificacions amb la finalitat de promoure la lliure circulació de treballadors, i la importància atorgada a l'FP com a element estratègic per a aconseguir objectius econòmics i socials.

No obstant això, aquestes dues grans preocupacions han tingut un desenvolupament molt diferent quant a l'orientació; en aquest sentit, hem assistit a una

història de *canvis*. La política d'harmonització dels diversos nivells formatius, tal com es preveia en el Tractat de Roma, va ser rebutjada explícitament en el Tractat de Maastricht a causa, fonamentalment, de la reticència dels estats membres a cedir competències en aquesta matèria. El Consell va abandonar la idea d'obtenir sistemes regulats centralment. Pel que fa al paper estratègic de l'FP per a assolir objectius econòmics i socials, també podem parlar de canvis importants. Malgrat que l'FP continua ocupant un lloc destacat en la consecució dels objectius de les polítiques socials i d'ocupació, s'ha produït un canvi d'orientació en l'execució d'aquestes polítiques. Així, l'FP ha passat a formar part d'una estratègia més àmplia amb l'objectiu general de ser l'economia més competitiva del món. Això ha tingut conseqüències institucionals, com ara consolidar sistemes oberts i flexibles d'educació i formació permanent per a donar resposta a les necessitats del mercat laboral, tal com analitzarem en el pròxim capítol. D'altra banda, l'anomenat Procés de Bolonya s'ha convertit en model de referència per a la construcció d'un espai europeu d'educació i formació mitjançant un sistema de crèdits i un suplement europeu al títol, com veurem en l'últim capítol del tema. En definitiva, els sistemes d'educació i formació es van incorporant a un model d'escolarització estandarditzat, amb trets comuns de caràcter estructural: administració, organització, formes de regulació, titulacions i credencials.

5. L'aprenentatge per a tota la vida: l'educació permanent

La funció essencial de l'educació és aconseguir que la persona se socialitzi, és a dir, que s'integri de manera efectiva en la societat. Si l'educació ha de promoure la transmissió i l'apropiació d'aquells sabers que la societat exigeix per a la inclusió, perquè el dret a la integració es faci efectiu, perquè els subjectes gaudisquen d'una ciutadania plena, llavors aquesta educació ha d'evolucionar constantment i adaptar-se a les transformacions socials. Només d'aquesta manera l'educació podrà garantir la realització personal, facilitar la incorporació a la vida activa i promoure la participació en la societat.

En aquest marc, l'educació permanent ha d'orientar-se hui a preparar una determinada societat, l'europea, que es caracteritza, cada vegada més, per la diversitat cultural i lingüística. Si una de les primeres inquietuds de la UE en matèria educativa va ser l'FP, en els nostres dies el centre d'atenció en la política de la Unió recau en *l'educació*

al llarg de tota la vida, principi educatiu que reprèn la tradició humanista i democràtica que l'ha de caracteritzar.

5.1. L'eclosió de l'educació permanent en el nou context social europeu

En un context de transició i canvis profunds, l'educació permanent s'ha convertit en tema central del debat polític de la UE. Aquests canvis formen uns senyals d'identitat radicalment diferents dels de fa unes quantes dècades:

- a) Una *realitat sociolaboral*, emparada en el neoliberalisme i deguda al creixement econòmic en alça, que ha portat una desocupació de caràcter estructural.
- b) Una *revolució tecnològica* que ha implicat multitud de canvis en les maneres d'entendre el treball.
- c) La definitiva invasió, en tots els ordres de la vida, dels *mitjans de comunicació* i les *noves tecnologies*.

Els processos de democratització i d'organització social existents fins a l'actualitat a la UE s'han vist condicionats per la implantació d'un model socioeconòmic d'aire neoliberal i d'una globalització financera, potenciats, al seu torn, per accelerats avanços tecnològics. A conseqüència de tot això, les polítiques educatives de la Unió han anat evolucionant profundament en les últimes dècades.

5.2. La dimensió europea de l'educació permanent (1992-1995)

Després de la marginació inicial de l'educació permanent durant els primers anys de la UE, en la curta però intensa etapa de 1992 a 1995 s'estableixen les bases per a entendre l'ampliació que s'ha produït del concepte d'educació permanent a la Unió. Un exemple clar és la inclusió –com hem vist– de la dimensió educativa en el Tractat de Maastricht (1992), que posava l'accent en l'educació permanent i d'adults.

Les disposicions normatives es basen en el principi de subsidiarietat i atribueixen la responsabilitat de l'organització dels sistemes d'educació i de formació professional

als estats membres, i la Unió es limita a fomentar la cooperació dels estats en matèria educativa.

En 1995 s'inicien els dos programes més significatius per al desenvolupament de l'educació a Europa i a què ja ens hem referit en el capítol dedicat a la formació professional: Sòcrates, centrat a potenciar una educació de qualitat; i Leonardo da Vinci, destinat a l'FP inicial i contínua.

Així mateix, en aquesta etapa veuen la llum dos llibres blancs –que també hem esmentat en el capítol anterior–, que contribueixen decisivament a una nova concepció de l'educació permanent. En primer lloc, el llibre blanc *Creixement, competitivitat i ocupació. Reptes i pistes per a entrar en el segle XXI* (1993). Aquest document expressa la urgent necessitat que té la UE de desenvolupar, generalitzar i sistematitzar l'educació permanent i la formació contínua. En segon lloc, el llibre blanc *Ensenyar i aprendre. Cap a una societat cognitiva* (1995) proclama una sèrie d'orientacions en l'àmbit educatiu i tecnicoprofessional i advoca per lluitar contra l'exclusió des d'instàncies socioeducatives i per acostar l'escola a l'empresa. Com a resultat d'aquests dos documents, l'aprenentatge al llarg de la vida o educació permanent es va considerar un element essencial per a encarar els desafiaments que suscitaven els canvis socials, econòmics i tecnològics. A partir d'aquell moment, l'educació permanent passarà a convertir-se en el marc de referència per a la política educativa i de formació de la UE.

5.3. La construcció d'un espai europeu d'aprenentatge per a tota la vida des de 1996 fins als nostres dies

Però el vertader punt d'inflexió de l'educació permanent és la proclamació, en 1996, de l'Any Europeu de l'Educació i la Formació Permanent, en què, per primera vegada, es dedica específicament un any europeu a la formació de persones adultes. Aquest any europeu naix amb la finalitat de conscienciar els europeus sobre la importància de l'educació i la formació al llarg de tota la vida per al desenvolupament de la persona, per a integrar-se en la vida activa i en la societat, com també perquè participe en el procés de decisió democràtica i tinga més capacitat d'adaptació a les transformacions socials, econòmiques, tecnològiques, etc. Així mateix, la proclamació

d'aquest Any Europeu de l'Educació vol fomentar més cooperació entre les estructures educatives i formatives i les empreses, com també el reconeixement acadèmic i professional de les qualificacions de la UE.

Durant l'Any Europeu de l'Educació es duen a terme accions d'informació, sensibilització i promoció de l'educació i la formació durant tota la vida i, també, es tracta la qüestió de la motivació de les persones per a accedir a l'educació i a la formació permanent. La proclamació d'aquest any europeu va tenir gran repercussió i va aconseguir que l'educació i la formació permanent ocuparen un lloc important en la reflexió política de la Unió.

El 2001, tractant de fer front a la transició cap a una societat del coneixement, la Comissió Europea va donar suport a l'aplicació d'estratègies d'aprenentatge permanent, i també d'accions concretes, amb la finalitat de crear un espai europeu de l'aprenentatge permanent.

En el Consell Europeu de Lisboa, del març del 2000, s'havia establert el marc de cooperació política denominat "Educació i formació 2010", que va cristal·litzar en una redacció definitiva el 2003 i que tingué per principi rector l'aprenentatge permanent, en sinergia amb els elements pertinents de les polítiques de joventut, ocupació, inclusió social i recerca, i tot això –com hem vist– es va denominar Estratègia de Lisboa. Els successius consells europeus van posar l'accent en la necessitat d'aplicar estratègies coherents i globals d'aprenentatge permanent, i tots els estats membres es comprometeren a aplicar aquestes estratègies amb vista a un futur pròxim.

Com a colofó d'aquests precedents, el novembre del 2006, el Parlament Europeu i el Consell estableixen un Programa d'aprenentatge permanent (2007-2013). Aquest programa tracta de desenvolupar i reforçar els intercanvis, la cooperació i la mobilitat perquè els sistemes d'educació i formació dins de la UE es convertisquen en una referència de qualitat mundial, i poder contribuir al desenvolupament de la Unió com a societat del coneixement avançada, caracteritzada per un desenvolupament econòmic sostenible, amb més i millors ocupacions i amb més cohesió social. Entre els *objectius específics* del Programa d'aprenentatge permanent podem destacar els següents:

1. Contribuir al desenvolupament d'una educació i una formació de qualitat.

2. Promoure la innovació i la dimensió europea en els sistemes i les pràctiques vigents.
3. Donar suport a la realització d'un espai europeu de l'aprenentatge permanent.
4. Ajudar a millorar la qualitat, l'atractiu i l'accessibilitat de les oportunitats d'educació i formació.
5. Reforçar la cohesió social, la ciutadania activa, el diàleg intercultural, la igualtat entre homes i dones i la realització personal.
6. Afavorir més participació de persones de totes les edats, també les que tenen necessitats especials i les que pertanyen a grups desfavorits.

El Programa d'aprenentatge permanent desplega una de les competències clau del Programa de treball 2010: la competència d'*aprendre a aprendre*, l'objectiu específic de la qual era el d'organitzar i regular el mateix aprenentatge, tant individual com en equip, en una varietat de contextos i gestionar així la mateixa millora de la carrera professional. Organitzativament, aquest programa únic i integrat combina en un sol marc d'acció totes les iniciatives en matèria d'educació i FP dels programes predecessors (Sòcrates, Leonardo da Vinci, etc.). Així mateix, totes les accions integren la mobilitat, les llengües de la Unió i les noves tecnologies.

Els últims anys, la UE ha fet especial èmfasi en la formació de persones adultes, com demostra la comunicació de la Comissió *Aprenentatge d'adults: no és mai massa tard per a aprendre* (2006), inscrita en el marc de l'Estratègia de Lisboa. En aquesta comunicació s'assenyala que el nombre d'alumnes adults continua per davall de l'objectiu fixat pels estats membres. La Comissió els encoratja a vetlar per la qualitat del seu sistema d'aprenentatge de persones adultes. Al mateix temps, assenyala els *reptes* següents sobre l'educació permanent i la formació de persones adultes:

1. Competitivitat econòmica. S'ha d'augmentar el nivell general d'aptitud de la ciutadania de tots els estats membres.
2. Canvis demogràfics. Els sistemes d'aprenentatge han de prendre en consideració l'envelliment de la població europea i el paper cada vegada més important de la població migrant.

3. Pobresa i exclusió social. El treball educatiu amb persones adultes pot exercir un paper determinant en la lluita contra la pobresa i l'exclusió social en tots els estats membres.

Una millor formació de persones adultes pot tenir un paper decisiu en la formació professional de la ciutadania europea i en la inserció social i laboral dels grups més vulnerables, com ara les persones immigrants i les de més edat, cada vegada més nombroses a Europa. Per això és fonamental continuar treballant per una educació permanent a la UE, sempre en clau d'equitat i eficiència.

6. L'espai europeu d'educació superior (EEES)

Un dels projectes en matèria d'educació que recentment ha implicat amb més força tots els estats membres de la UE és el que s'ha denominat Procés de Bolonya, conduent a crear un espai europeu d'educació superior (EEES). La idea de l'EEES no és pròpiament de la UE, sinó que sorgeix d'alguns dels estats membres, però prompte s'amplia a molts més països dels que formen la Unió. El procés naix amb la Declaració de la Sorbona, elaborada en la prestigiosa universitat parisenc el 25 de maig de 1998 pels ministres responsables d'educació superior i recerca de França, Alemanya, Itàlia i el Regne Unit. La Declaració assumeix el compromís següent: harmonitzar l'arquitectura del sistema europeu d'ensenyament superior afavorint la mobilitat de professorat i alumnat en l'espai europeu, homogeneïtzant els estudis superiors sobre la base d'uns objectius comuns i emprant un sistema de crèdits i de semestres que permetrà la validació dels coneixements adquirits en qualsevol universitat europea.

El 19 de juliol de 1999 se signa la Declaració de Bolonya amb el suport de 29 països signants, entre els quals hi ha Espanya. Els objectius de l'EEES s'han anat materialitzant en una sèrie d'accions concretes (nova estructura comuna, sistema europeu de transferència de crèdits, suplement al títol, titulacions conjuntes i acreditació de la qualitat) que exposarem en els apartats següents.

6.1. La nova estructura compartida pels estudis d'ensenyament superior

El sistema adoptat a Bolonya consta d'una estructura de tres cicles. Com que és compartida per tots els països signants, aquesta estructura comuna permet fer equivalents i homologables tots els títols d'ensenyament superior que s'expedixen als països que prenguen part en l'EEES. Els títols de primer cicle, denominats graus, poden tenir una duració de tres o quatre anys, en cadascun dels quals l'alumnat ha de cursar 60 crèdits del sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS: *European Credit Transfer System*). El grau condueix a una titulació de caràcter fonamentalment professional. El segon cicle, denominat postgrau, possibilita estudis d'un any o dos de durada (màsters), és a dir, de 60 o 120 crèdits ECTS, destinats a diverses finalitats: la recerca (doctorat), l'especialització professional o totes dues. Finalment, el títol de doctor (tercer cicle) s'obté després de la defensa d'una tesi doctoral i d'haver cursat, almenys, 300 crèdits ECTS entre els estudis de grau i postgrau.

6.2. El sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS)

El sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS: *European Credit Transfer System*) es remunta al marc del programa ERASMUS d'intercanvi d'estudiants d'educació superior implantat experimentalment en 1989. La finalitat és crear un sistema de crèdits que avale el treball de l'alumnat i que siga reconegut i, per tant, transferible entre els diversos països participants; així es facilita la mobilitat estudiantil.

El sistema de crèdits atorga un valor numèric a cada unitat de curs (assignatura o seminari). La suma del valor de totes les unitats de curs que componen un any acadèmic ha de ser, com a mínim, de 60 crèdits. Cada crèdit europeu representa entre 25 i 30 hores de treball total de l'alumnat. Així doncs, aquests 60 crèdits representarien unes 1.600 hores de treball distribuïdes en 10 mesos, distribució que comportaria una dedicació total a l'estudi de 40 hores setmanals aproximadament. Aquest valor inclou tant les classes presencials (teòriques o pràctiques) i les tutories o seminaris com les activitats de treball autònom (estudi, lectures, preparació de treballs i assajos, etc.).

6.3. El suplement al diploma, titulacions conjuntes i acreditació de la qualitat

El suplement al diploma (SD), també anomenat suplement al títol, és un document adjunt al títol d'ensenyament superior que té el propòsit de millorar la transparència internacional i facilitar el reconeixement acadèmic i professional de les qualificacions (títols, diplomes, certificats, etc.). Aquest document ofereix una explicació complementària al títol que facilita criteris per a valorar-lo a l'hora de l'homologació o del reconeixement per a l'acompliment de tasques professionals en països diferents del país on s'ha expedit. El suplement al diploma ha de reflectir el perfil competencial del títol, és a dir, les competències que la persona que el posseeix és capaç de desplegar en l'àmbit professional.

Un altre pilar important per a la implantació de l'EEES és el disseny i desplegament de titulacions conjuntes per part de diverses institucions d'educació superior de diversos països de la UE. Amb aquestes titulacions conjuntes es promou la cooperació entre institucions d'ensenyament superior i es fomenta la dimensió europea d'aquest nivell acadèmic. Això es plasma en diversos màsters europeus que impliquen, almenys, tres institucions d'educació superior d'altres tants països. Aquests màsters poden incloure classes en més d'un idioma de la Unió i fer-se parcialment en més d'una institució d'educació superior, la qual cosa obliga a qui els cursa a viure una experiència de mobilitat.

Finalment, l'EEES es fonamenta, entre altres coses, en el reconeixement i l'homologació dels títols de qualsevol universitat dels països participants per tots els estats que prenen part en el procés. Això requereix establir uns criteris comuns que acreditin uns mínims de qualitat en totes les titulacions impartides. Amb aquest objectiu, als països participants s'han designat institucions garants d'aquesta qualitat (a Espanya és l'ANAQA, Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació), que s'integren en una associació europea (l'ENQA, Associació Europea per a la Garantia de la Qualitat de l'Educació Superior).

7. A tall de conclusió: directrius actuals i perspectives de futur de la política educativa de la Unió Europea

L'extensió de les noves tecnologies, el foment de la lliure circulació de treballadors, capitals, béns i serveis, la mundialització del consum i la globalització econòmica són ja elements estructurals de la nostra societat del segle XXI. En aquest context adquireixen especial rellevància una sèrie d'aptituds: capacitat per a aprendre a aprendre, iniciativa i capacitat d'anàlisi de la realitat, intuïció per a la innovació, capacitat per a adquirir nous i diversos coneixements, dominar diversos idiomes i les TIC, etc. En aquest sentit, la política de la UE tendeix a establir un sistema d'educació i formació amb les característiques següents: de tipus capacitador en l'àmbit laboral, que desenvolupi competències múltiples, flexible i adaptat a l'evolució del mercat, motivador i que estimule la formació permanent, integrador i que permeti la complementarietat de les formacions.

El Consell Europeu insta els estats membres perquè adopten les mesures necessàries per a aconseguir els objectius següents: un augment considerable de la inversió *per capita* en recursos humans, reducció del nombre de persones de 18 a 24 anys que han cursat només educació bàsica obligatòria, connexió de les escoles a Internet i constitució de xarxes de centres de formació, definició de les noves qualificacions bàsiques de la formació contínua (tecnologia de la informació, idiomes estrangers, cultura tecnològica, esperit empresarial i habilitats de socialització), estimulació de la mobilitat d'estudiantat i professorat i creació d'un model europeu de currículum.

El finançament de determinats programes permet una intervenció real de la UE en unes línies concretes que busquen consolidar i legitimar una societat desenvolupada, amb uns professionals molt qualificats i en formació contínua que comparteixen drets polítics, econòmics i socials. Les polítiques educatives sempre han sigut (i han de ser) considerades instrument mediador i conciliador que corregeix desajustos molt evidents del model econòmic i polític. En aquest sentit, ja el Tractat de Maastricht reconeixia la important funció legitimadora que té l'educació en l'àmbit social, polític, cultural i econòmic.

No obstant això, encara que en tots els països europeus es fan esforços per a adaptar els sistemes educatius i de formació a la societat i a l'economia del coneixement, ni les reformes empreses ni el ritme d'aquestes reformes ha permès a la UE assolir els objectius fixats per al 2010. Això és especialment evident en relació amb els nivells de participació en l'educació i la formació permanent, amb el descens del fracàs escolar i de l'exclusió social i amb la rendibilització eficaç dels recursos. Els avanços són insuficients i la UE porta retard en comparació amb els EUA i el Japó: dèficit d'inversió en recursos humans, manca de titulats d'ensenyament superior amb una preparació adaptada al mercat de treball europeu, menys atracció de talent per part de la Unió respecte als competidors, taxes elevades d'abandó escolar, falta de generalització de l'educació infantil, baix rendiment en lectura, falta de docents i de formadors qualificats, menys presència encara de dones en les especialitats científiques i tecnològiques, participació insuficient de les persones adultes en l'aprenentatge permanent, etc.

La inversió en educació és desigual entre països i va iniciar una davallada generalitzada a partir del 2004, aguditzada per la crisi global econòmica i financera del 2008. Això indueix a considerar la possibilitat que la nova crisi econòmica (o la revifada d'aquella) en què ens trobem a hores d'ara pot tornar a afectar les partides pressupostàries dels estats membres en matèria d'educació. Aquest possible escenari ens recorda l'inconvenient que la UE no tinga més capacitat de decisió en les polítiques educatives nacionals i siga només subsidiària d'aquestes polítiques.

La Unió actua com un fòrum transnacional de cooperació i d'intercanvi d'idees, de difusió de bones pràctiques i com un espai de finançament d'alguns programes educatius que complementen les actuacions dels estats membres. Se solen assenyalar algunes contribucions actuals de l'educació i de l'FP per a construir *l'Europa del coneixement*, com serien –suposadament– la millora de la qualitat de l'ensenyament des de la cultura de l'avaluació, l'accés a l'educació dels grups socials amb més risc d'exclusió social, el foment de l'ensenyament de les llengües de la UE, les noves tecnologies de la societat de la informació, la formació permanent, la mobilitat dels estudiants –que els ha permès conèixer la realitat d'altres països comunitaris–, l'intercanvi d'experiències entre el professorat, la construcció d'un espai europeu d'ensenyament superior, etc.

Tanmateix, les inèrcies immobilitzen els processos socials, sobretot quan no hi ha un convenciment polític sobre la direcció d'aquests processos; es burocratitzen i s'institucionalitzen. No hi ha tampoc un lideratge potent amb prou autoritat moral per a portar-los avant. Això fa necessari que compartim el discurs comunitari i que totes les persones implicades hi facen la seua particular contribució. La coordinació de les accions de tots els estats membres, mitjançant el disseny d'una política educativa comuna a la UE, pot esdevenir essencial per a superar els obstacles esmentats i millorar les expectatives de futur.

TEMA 2. ORGANISMES INTERNACIONALS I POLÍTIQUES EDUCATIVES

1. Introducció
 2. Les polítiques educatives com a element clau del desenvolupament econòmic
 - 2.1. L'OCDE
 - 2.2. El Banc Mundial
 3. La millora i el progrés social mitjançant l'educació
 - 3.1. La CEPAL
 - 3.2. La UNESCO
 - 3.3. L'UNICEF
 4. Conclusions
-

1. Introducció

Com que les guerres naixen en la ment dels homes, és en la ment dels homes on cal erigir els baluards de la pau.

(Acta Constitutiva de la UNESCO, 16-11-1945)

Conceptes com ara *globalització*, *internacionalització* o *mundialització* reflecteixen la situació política, econòmica, cultural, tecnològica, etc. que vivim des de final del segle passat. Una tendència que, malgrat tot, conviu els darrers anys amb un fenomen invers de replegament cap als nacionalismes o localismes. En la nostra societat occidental s'assisteix, d'una banda, cap a la configuració d'aquell *veïnatge universal* que anunciava McLuhan, cap a una societat planetària que transcendeix els confins geopolítics: ja no hi ha estrangers, tots som veïns. Les estructures supranacionals – competents en l'àmbit polític (ONU, UE, Organització d'Estats Americans (OEA), etc.), en l'àmbit econòmic (Mercat Comú Europeu, Banc Mundial, Fons Monetari Internacional

(FMI), etc.), en el defensiu (OTAN), en el cultural (UNESCO, Organització d'Estats Iberoamericans per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (OEI), etc.)— formen part també d'aquest procés planetari. D'altra banda, però, sorgeixen amb força inusitada comportaments nacionalistes exacerbats, excloents de tota diferència, que comporten un simbòlic retorn a la tribu, a allò que uniformitza, que iguala, alhora que repudia la varietat, l'heterogeneïtat, la cosa estrangera, forana a la tribu. La incertesa de la societat actual, la inestabilitat, la inseguretat en la satisfacció de necessitats bàsiques com la faena provoquen un retorn cap a la pròpia cultura.

Malgrat tot, la globalització ha vingut a quedar-se i els estats nacionals sorgits després del Tractat de Westfàlia (1648) es mostren cada vegada més insuficients per a donar resposta a fenòmens que ja no se circumscriuen als territoris dels diversos països, sinó que són problemes globals —canvi climàtic, preu del petroli, terrorisme, crisi de refugiats, pandèmies, etc.— que no coneixen fronteres. La història sembla caminar amb pas ferm i decidit cap al destí que ja va augurar Kant en *La pau perpètua* (1795). El filòsof de Königsberg subratllava en aquesta obra la necessitat d'un dret internacional i d'un dret cosmopolita —a més del dret civil propi de cada estat nacional— que serviren per a eliminar qualsevol potencial obstacle per a la pau duradora (diferent del mer armistici), per a posar fi a totes les causes possibles de guerra i advocava per una federació d'estats, per una instància supranacional que assegurara la pau a tota la ciutadania mundial. El projecte kantianà es va plasmar, en la pràctica, en la creació de la Societat de Nacions en 1919, antecedent de l'Organització de les Nacions Unides (ONU), fundada en 1945 després de la Segona Guerra Mundial.

L'àmbit pedagògic no és una excepció a aquesta interdependència mundial: tota acció educativa de caràcter local o nacional ha de tenir en compte les recomanacions internacionals, com més va més determinants. Els organismes internacionals i les seues polítiques educatives tenen un paper cada vegada més destacat a l'hora de configurar l'acció educativa dels estats. Això, d'una banda, és per la globalització dels debats educatius, conseqüència manifesta de la globalització de les nostres economies i societats, gradualment més interdependents. Però també ocorre perquè l'activitat que despleguen aquests organismes en l'àmbit educatiu és com més va més rellevant. I per això considerem necessari conèixer el context internacional on estem inserits i els progressos pedagògics que van assolint-se les últimes dècades.

L'interès d'alguns organismes internacionals per l'educació i la intervenció en les polítiques educatives dels diversos països posa en relleu la importància que el factor pedagògic adquireix en la formació d'una política mundial. Per aquest motiu no és estrany que institucions amb finalitats aparentment alienes a la qüestió educativa dirigeixen la mirada a aspectes com la qualitat, l'equitat, l'eficàcia i l'eficiència dels sistemes educatius. En aquest tema ens aproximarem a algunes de les polítiques que duen a terme aquestes institucions. Ho farem diferenciant els organismes internacionals que responen fonamentalment a un model de *desenvolupament econòmic* (capítol segon), dels organismes que posen l'accent en el *desenvolupament social* (capítol tercer).

2. Les polítiques educatives com a element clau del desenvolupament econòmic

Els organismes internacionals que estudiarem en aquest apartat –l'OCDE i el Banc Mundial⁶– es caracteritzen principalment per l'*estreta relació entre l'educació i les estructures econòmiques*, en què les reformes educatives persegueixen una consolidació de la lògica del mercat des de l'òptica neoliberal i capitalista. Des d'aquest punt de vista, es pressuposa que les millores educatives repercutiran directament en el progrés econòmic i, per tant, les polítiques educatives es basen en una filosofia quantitativa que està molt present en tots els discursos i projectes: *cost, eficàcia, eficiència*, etc. Així, s'estableixen rànquings, avaluacions, indicadors, sistemes de control i rendició de comptes, etc., per a justificar la rendibilitat econòmica de la despesa educativa com una altra inversió; el procés educatiu s'orienta a assolir el màxim benefici amb el cost més baix. Aquest fet explica que en les seues polítiques educatives prioritzen els trams i sectors del sistema educatiu més *rendibles*: educació primària, educació superior i iniciativa privada. I això en detriment d'altres etapes, com ara l'educació secundària, els beneficis de la qual són més difusos a llarg termini, més difícils de quantificar que en l'educació superior, no arriba a tants alumnes i té unes taxes d'absentisme, de repeticions i d'abandó escolar més altes que en l'educació primària. Malgrat que el vector social

⁶Ací es podria incloure també, amb matisos, la Unió Europea; no ens ocuparem de la UE perquè ja l'hem estudiada àmpliament en el tema anterior. No ens referirem tampoc al Fons Monetari Internacional (FMI), que intervé en la cooperació monetària i en els mercats financers internacionals, perquè no té una relació directa amb l'educació.

també està present en les polítiques educatives d'aquests organismes, aquest element social resta subordinat al factor econòmic, que es considera prioritari.

Vegem com es materialitza aquesta *política* (ideologia, reflexió de l'ideal, *allò que ha de ser*, teòric, axiològic, prescriptiu) en *polítiques* (*el que és*, pràctic, fàctic, real, descriptiu). Per a fer-ho, ens ocuparem de les estratègies o accions concretes que s'incentiven en els diversos països, tant desenvolupats com en vies de desenvolupament, i mostrarem uns quants dels principals programes d'actuació en l'àmbit de l'educació i la formació que l'OCDE i el Banc Mundial han desplegat o despleguen en l'actualitat.

2.1. L'OCDE

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) és un organisme de cooperació internacional, fundat en 1961 i amb seu a París, que té l'objectiu de coordinar les polítiques econòmiques i socials dels 36 estats membres:

Canadà (1961)	França (1961)	Luxemburg (1961)	Polònia (1996)
EUA (1961)	Irlanda (1961)	Itàlia (1962)	Corea del S. (1996)
Regne Unit (1961)	Bèlgica (1961)	Japó (1964)	Eslovàquia (2000)
Dinamarca (1961)	Alemanya (1961)	Finlàndia (1969)	Xile (2010)
Islàndia (1961)	Grècia (1961)	Austràlia (1971)	Eslovènia (2010)
Noruega (1961)	Suècia (1961)	N. Zelanda (1973)	Israel (2010)
Turquia (1961)	Suïssa (1961)	Mèxic (1994)	Estònia (2010)
Espanya (1961)	Àustria (1961)	Rep. Txeca (1995)	Letònia (2016)
Portugal (1961)	P. Baixos (1961)	Hongria (1996)	Lituània (2018)

Els països membres de l'OCDE s'autodefineixen pel seu “compromís amb la democràcia i l'economia de mercat mitjançant el foment, el debat, el desenvolupament i el perfeccionament de polítiques econòmiques i socials”. La *finalitat economicista* que els mou és fàcilment recognoscible i s'aprecia en els *objectius* que la institució es proposa assolir:

1r. Aconseguir la màxima expansió possible del creixement econòmic i de l'ocupació, com també de la qualitat de vida, sense abandonar l'estabilitat financera.

2n. Contribuir a l'expansió econòmica de països en desenvolupament.

3r. Contribuir a l'expansió del comerç mundial amb criteris multilaterals i no discriminatoris.

Per a complir aquests objectius, l'OCDE col·labora en diversos camps de coneixement en què desplega programes, emprèn estudis, investigacions i elabora indicadors, informes i recomanacions. Les qüestions mundials que acaparen la seua atenció se centren en l'àmbit econòmic i de les finances, en la governança, la innovació, la sostenibilitat i la societat. En aquest últim àmbit s'inclou l'educació, que per a l'OCDE té una rellevància primordial des del convenciment i la lluita per a enfortir l'*eficiència* i l'*equitat* educativa. I tot això amb la consideració que l'educació beneficia tant els individus (millora de la qualitat de vida i assoliment d'una ocupació satisfactòria) com els països (creixement econòmic i cohesió social). Les polítiques educatives de l'OCDE es poden classificar en quatre grans àmbits d'*actuació*: educació preescolar i escolar, ensenyament superior i aprenentatge d'adults, educació, economia i societat i, finalment, recerca i gestió del saber.

a) Educació preescolar i escolar

Per a l'OCDE, els resultats de l'alumnat durant l'escolaritat obligatòria contribuiran a determinar la resta de la vida adulta (les actituds, els interessos, les possibilitats d'anar a la universitat, el tipus de faena, etc.). Com que les altes taxes d'abandó escolar són una preocupació per a aquest organisme, suggereix estratègies útils d'acció per a pal·liar-lo.

El principal i més conegut projecte en educació primària i primer cicle de secundària és el Programa per a l'avaluació internacional d'estudiants (PISA: *Programme for International Student Assessment*), que té l'objectiu d'avaluar les competències educatives de l'alumnat al final de l'educació obligatòria. Amb aquesta finalitat, es recullen dades fàcilment comparables, amb informació abundant i detallada que permet als estats adoptar les decisions necessàries per a millorar els nivells educatius. Així mateix, s'elaboren uns rànquings o classificacions orientats a la presa de decisions polítiques. Les proves PISA es fan cada tres anys i cada edició se centra en una àrea

temàtica concreta sobre la qual s'insisteix més: lectura, ciències, matemàtiques i resolució de problemes.

b) Ensenyament superior i aprenentatge d'adults

Un altre dels grans objectius de l'OCDE consisteix a facilitar l'accés a l'ensenyament superior i a la formació contínua. Es té en compte la qualitat, la pertinència i l'eficiència de l'ensenyament superior, però també que els qui obtenen una titulació continuen aprenent al llarg de tota la vida (formació de persones adultes). En aquest àmbit, l'OCDE duu a terme el Programa de gestió dels establiments d'ensenyament superior, que actua com un fòrum de decisió que ajuda les autoritats educatives dels diversos governs i els gestors universitaris. L'OCDE promou l'intercanvi d'informació en la gestió de l'educació superior fent informes i recomanacions. Es fa palesa la identificació dels centres d'educació superior amb el món empresarial amb la introducció de criteris econòmics. Això pot esdevenir un perill si deixa de costat altres objectius com la formació integral i humanística de la persona o la recerca en camps i àrees en què els beneficis són a llarg termini, difusos o difícils de quantificar.

c) Educació, economia i societat

El fracàs educatiu implica –segons l'OCDE– un cost molt elevat, perquè les persones que no assoleixen un nivell de formació mínim o adequat tenen més risc de no trobar feina, com també de no assolir el seu benestar individual ni contribuir al benestar col·lectiu. L'equitat en educació, la formació al llarg de tota la vida i la millora dels centres educatius centren els esforços de la majoria de les accions en aquest àmbit d'actuació. Amb aquesta finalitat, l'OCDE publica *Indicadors d'educació*, importants compendis anuals de dades sobre els sistemes educatius.

d) Recerca i gestió del saber

Com que la construcció del saber i la formació en els coneixements que demanen les necessitats econòmiques i socials han d'estar integrades en el sistema educatiu, els continguts curriculars han de basar-se en sòlides recerques i en la innovació pedagògica. L'OCDE constata que els sistemes educatius no són sempre eficaços si es dediquen a acumular coneixements en lloc de fer ús de la recerca i la innovació. Per a capgirar aquesta tendència, es posen en marxa una sèrie de projectes coordinats pel Centre de Recerca i

Innovació Educativa. Aquesta institució s'encarrega d'analitzar i desenvolupar projectes sobre qüestions d'ensenyament i aprenentatge, com també de dissenyar eines, indicadors i marcs per a les anàlisis internacionals dels sistemes educatius i les pràctiques corresponents, dirigits a promoure la recerca i el debat polític a través de conferències i diverses publicacions.

2.2. El Banc Mundial

El Banc Mundial, creat en 1944, té la seu a Washington i està format per 189 països membres, els representants dels quals són majoritàriament ministres d'hisenda o de desenvolupament. És, tal vegada, l'organisme internacional que millor representa la *concepció financera de l'educació*, ja que la seua prioritat és el vector econòmic, i s'erigeix en un complex entramat financerointel·lectual que persegueix la internacionalització del coneixement per al desenvolupament econòmic, per a la qual cosa ofereix préstecs per a projectes d'inversió i polítiques de desenvolupament i, també, assistència financera i tècnica als països en desenvolupament. El desafiament que assumeix el Banc Mundial hui és la reducció de la pobresa; per a aconseguir-ho centra l'activitat a crear les condicions favorables per a la inversió, la creació de llocs de treball i el creixement econòmic sostenible. Les seues mesures tenen la finalitat d'enfortir la capacitat dels països, crear infraestructures, desenvolupar sistemes financers i combatre la corrupció.

A més del finançament, el Banc Mundial també té funcions d'anàlisi, assessorament i informació als països per a aconseguir millores econòmiques, i difon informació mitjançant la Xarxa Global d'Aprenentatge per al Desenvolupament, a més de seminaris, tallers i conferències relacionats amb el desenvolupament sostenible i la reducció de la pobresa. L'objectiu explícit manifestat pel Banc Mundial és educar els estats-client, de manera que puguen preparar-se per a resoldre els seus propis problemes de desenvolupament i promoure el creixement econòmic. Una concepció que evidencia quin és el paper que assigna a l'educació; així, el Banc proposa un programa d'educació que procura millorar el sistema educatiu quant a qualitat, eficiència, equitat i sostenibilitat, i constitueix un pont entre educació, economia i finances i altres àmbits essencials del desenvolupament.

El Banc Mundial té molts objectius i molt ambiciosos: alleujar la càrrega del deute dels països pobres, millorar els sistemes de sanejament i proveïment d'aigua, reduir i lluitar contra malalties i pandèmies com ara el paludisme i el VIH/sida, reduir l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, etc. No obstant això, ens detindrem en les polítiques educatives de la institució i en les directrius que en aquesta matèria promou en l'actualitat. El Banc Mundial concep l'educació com un dels instruments més poderosos per a reduir la pobresa i aconseguir la igualtat, com també per a establir les bases per a un creixement econòmic sostenible. Per això, el seu objectiu estratègic se centra a ajudar que els països integren l'educació en les seues estratègies econòmiques i que el desenvolupament dels sistemes educatius responga a les necessitats socioeconòmiques. Els programes Educació per a tothom i Educació per a l'economia del coneixement són els pilars fonamentals de la seua política educativa. Si per al Banc Mundial és tan important la inversió en educació, és perquè s'espera que proporcione una sèrie de beneficis de tipus individual (millorar la salut i la nutrició, incrementar la productivitat i els ingressos) i social (augmentar la competitivitat econòmica, reduir els efectes de la pobresa, contribuir a la democratització, promoure la pau i l'estabilitat, preservar el medi ambient). Aquests beneficis incidiran especialment en la població femenina: reduint la mortalitat infantil i materna, millorant la planificació familiar, protegint contra la infecció del VIH/sida, augmentant la participació de la dona com a força laboral, etc. Per tot això, les dones són un sector preferent d'atenció en les polítiques del Banc Mundial.

Els desafiaments globals a què s'enfronta el Banc Mundial són els mateixos que en el cas d'altres institucions: accés a l'educació, equitat, qualitat, cohesió social, construcció de societats més democràtiques, etc. Sobre la base d'aquests desafiaments, el Banc concentra tots els esforços i inversions multimilionàries de les seues polítiques en diverses *esferes d'actuació*:

1. *Educació per a tothom*. Mitjançant un pacte de responsabilitat mútua entre els països en desenvolupament i els països donants, en què els primers es comprometen a desenvolupar l'educació i a demostrar-ne els resultats mitjançant els indicadors clau de rendiment, i els segons mobilitzen recursos, s'alineen amb les prioritats de desenvolupament dels diversos països i coordinen el suport als plans educatius. A més d'assessorament, el Banc Mundial dona suport als esforços en matèria d'educació per a

tothom a través de préstecs, treballs analítics, intercanvi mundial de coneixements i bones pràctiques, assistència tècnica, etc.

2. *Educació per a l'economia del coneixement.* L'objectiu és ajudar els països en desenvolupament a dotar-se del capital humà, molt qualificat i flexible, necessari per a competir eficaçment en els mercats mundials. Això requereix una educació secundària que assente les bases d'una experta i flexible força de treball, i un ensenyament superior que dote intel·lectualment i que imparteix les habilitats necessàries per al treball, com també la promoció de sistemes nacionals d'innovació eficaços, mitjançant la creació d'una xarxa d'empreses, centres de recerca, universitats i grups de reflexió que treballen junts per a l'aprofitament dels coneixements, adequació a les necessitats locals i la creació de noves TIC.

3. *Economia de l'educació.* Analitza la repercussió de l'educació en els individus, les societats i les economies. Amb aquesta finalitat, s'identifiquen oportunitats per a millorar l'eficiència, l'equitat i la qualitat de l'educació i es fomenten processos de reforma per a un sistema educatiu eficaç. Així mateix, es millora el coneixement dels resultats de l'educació, s'optimitza la manera d'enfortir els vincles dels sistemes educatius amb el mercat laboral i es crea una xarxa d'economistes de l'educació. Tot això es materialitza en cinc àrees d'actuació: 1. Anàlisi econòmica de les actuacions en matèria d'educació; 2. Finançament i despesa educativa; 3. Aliances entre el sector educatiu públic i el privat; 4. Gestió de l'escola; 5. Avaluació de la repercussió de l'educació.

4. *Escola de salut, nutrició i el VIH/sida.* Es tracta d'engegar programes per a prevenir els efectes de la mala salut o la malnutrició en l'absentisme escolar i en el baix rendiment acadèmic. L'any 2000 es va posar en marxa, juntament amb la UNESCO, l'UNICEF i l'OMS, el programa FRESH (*Focus Resources on Effective School Health*: recursos efectius en salut escolar) en el marc del Fòrum Mundial sobre Educació de Dakar, com a part de l'esforç mundial per a incorporar la salut i la nutrició als currículums escolars. Respecte al VIH/sida, es fan campanyes de prevenció i d'educació per a la salut perquè la incidència d'aquesta malaltia constitueix, juntament amb la malnutrició, una de les principals causes de mortalitat infantil.

5. *Ciència, tecnologia i innovació.* A causa de la competència mundial i el ràpid canvi tecnològic, la clau de la prosperitat econòmica radica en la bona educació (o formació),

amb una mà d'obra tècnicament qualificada, amb coneixements intensius i amb capacitat de gestió i adaptació a l'actualització tecnològica. Segons el Banc Mundial, cal invertir en quatre dimensions: *a)* Educació per a l'economia del coneixement; *b)* Recerca i desenvolupament (R+D); *c)* Adquisició i difusió de tecnologies per a millorar la competitivitat industrial; *d)* Intensificació de la ciència i la tecnologia.

Segons tot el que hem vist, són evidents el *biaix econòmic* i els *interessos mercantils* del Banc Mundial, perquè la lectura de les seues polítiques i actuacions mostren sense embuts quins són els objectius que mouen aquesta institució bancària. Així les coses, no és estrany que hi haja abundant literatura que llança dures crítiques contra aquesta entitat i manifesta fundats dubtes sobre l'encert de les polítiques en matèria educativa del Banc Mundial. Entre els aspectes més discutits podem assenyalar: la feblesa de la teoria pedagògica que les sustenta, la debilitació dels estats enfront del protagonisme del mercat, les pretensions homogeneïtzadores i universalistes que no tenen en compte la idiosincràsia de cada país o regió, l'abandó de determinades matèries escolars a causa de la prevalença de les competències en llenguatge, ciències i matemàtiques, la poca preocupació per la formació del professorat, la relegació de les funcions de formació professional a les mateixes empreses, la minsa atenció a l'educació no formal, etc.

3. La millora i el progrés social mitjançant l'educació

Passem ara a analitzar altres organismes (CEPAL, UNESCO, UNICEF)⁷ als quals els mou una motivació de tipus més *humanitària i social*. Aquestes institucions promouen polítiques de contingut educatiu encaminades a afavorir el desenvolupament humà *integral*, en què les persones són considerades agents actius i protagonistes del seu propi desenvolupament –entès com un fi en si mateix–, enfront de les polítiques que converteixen les persones en instruments al servei del desenvolupament econòmic. Les aspiracions polítiques es plasmen en mesures pedagògiques per a l'autodesenvolupament i el progrés social a través de l'educació. L'element educatiu es converteix en una eina estratègica per a aconseguir la pau, l'equitat i la transformació social, on l'educació

⁷ Ací podríem incloure també l'Organització Mundial de la Salut (OMS), que ajuda a totes les poblacions a assolir el nivell sanitari més alt possible, i el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), creat en 1968 amb la finalitat de contribuir a millorar la qualitat de vida de les nacions.

bàsica, l'aprenentatge al llarg de tota la vida i el desenvolupament humà s'erigeixen en instruments fonamentals per al desenvolupament.

Enfront de la importància que concedeixen el Banc Mundial, la Unió Europea i l'OCDE a l'educació tècnica i professional, superior i del sector privat, aquests altres organismes, l'objectiu sociopolític dels quals és el progrés social, prioritzen l'educació universal al llarg de tota la vida, l'educació de la primera infància i l'educació primària. Elements com la igualtat d'accés, la qualitat, l'equitat i la compensació educativa figuren en els seus discursos i són inherents a les seues polítiques, tot això amb la confiança que es deposita en les persones i en la seua capacitat de ser protagonistes i motors del canvi social.

3.1. CEPAL

La Comissió Econòmica per a l'Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL), amb seu central a Santiago de Xile, va ser creada per les Nacions Unides en 1948 per a contribuir al desenvolupament econòmic de l'Amèrica Llatina i reforçar les relacions econòmiques dels països de la regió. Posteriorment s'amplià als països del Carib i s'incorporà als objectius la promoció del desenvolupament social, que s'ha acabat convertint en la seua raó de ser. Col·labora amb els estats membres (46 en total, entre els 33 països de l'Amèrica Llatina i el Carib i 13 estats de l'Amèrica anglosaxona, Àsia i Europa, entre els quals hi ha Espanya) en l'anàlisi integral dels processos de desenvolupament mitjançant la formulació, el seguiment i l'avaluació de polítiques públiques i la prestació d'una sèrie de serveis: informació especialitzada, assessorament, capacitació, suport a la cooperació i coordinació regional i internacional. Pot semblar que es tracta d'una institució amb finalitats exclusivament economicistes, però el caràcter social i de desenvolupament a escala regional, interregional i internacional a través de l'equitat, fa que aquesta primera impressió no siga del tot certa. I és que la CEPAL considera la *centralitat de l'educació* a la regió llatinoamericana i del Carib des de la premissa que la formació i el coneixement han d'erigir-se en les àrees des de les quals s'active el *motor del desenvolupament*.

En l'actualitat, l'enfocament d'aquest organisme s'ha centrat en el seguiment regional dels objectius de desenvolupament acordats internacionalment (objectius de desenvolupament sostenible: ODS), estudiant els desafiaments del creixement sostenible i el desenvolupament ambientalment sostenible, com també la consolidació de societats plurals i democràtiques amb l'objectiu fonamental d'assolir l'equitat.

El *factor educatiu* és una de les claus per a la CEPAL. En aquest sentit, cal destacar l'elaboració d'estudis i investigacions que establisquen les condicions educatives òptimes per a transformar les estructures productives de la regió en un context de creixent sensibilitat envers la qüestió social. Alguns exemples de les múltiples anàlisis i *investigacions* que els últims anys ha fet la CEPAL són els següents:

1. Invertir millor per a invertir més. Finançament i gestió de l'educació a l'Amèrica Llatina i el Carib.
2. Les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) en l'educació a l'Amèrica Llatina. Una exploració d'indicadors.
3. Cap a on va la despesa pública en educació? Èxits i desafiaments.
4. Com s'aconsegueix una educació de qualitat: què ens ensenyen les escoles?
5. Adolescència i joventut a l'Amèrica Llatina i el Carib: problemes, oportunitats i desafiaments en el començament d'un nou segle.
6. Cohesió social: inclusió i sentit de pertinença a l'Amèrica Llatina i el Carib.
7. Educació, comunicació i cultura en la societat de la informació: una perspectiva llatinoamericana.
8. Les reformes socials en acció: educació.
9. Variables extrapedagògiques i equitat en l'ensenyament de nivell mitjà: llar, subjectivitat i cultura escolar.
10. L'educació de les dones: de la marginalitat a la coeducació, etc.

Podem inferir a partir d'aquests exemples quins són els àmbits preferents d'actuació de la CEPAL: la reforma dels sistemes educatius, insistència en els factors

formatius i el progrés científicotecnològic en el món laboral; enfortiment de l'ensenyament bàsic i mitjà amb criteris de qualitat; consolidació del concepte de ciutadania vinculada a l'educació ètica i en valors; una especial atenció educativa per les dones, més protagonisme del personal docent i educador en el sistema educatiu i, finalment, la creixent sensibilitat pels problemes particulars de les diverses regions llatinoamericanes i del Carib, adaptant les polítiques educatives als contextos i a les necessitats reals. Uns objectius educatius que es dirigeixen sempre a un mateix horitzó: la transformació productiva, l'equitat social i la democratització política.

Els estudis contextualitzats i les anàlisis de les necessitats reals *des de dins* permeten més adaptació i adequació de les polítiques educatives que emergeixen dels diversos països, els quals, per la seua banda, se senten protagonistes, lluny de percebre-les com a alienes o dissenyades des d'institucions que pretenen imposar un model inapropiat i insostenible per a les societats llatinoamericanes i del Carib.

3.2. UNESCO

L'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), amb seu central a París i formada per 195 estats membres i 11 membres associats, treballa des de 1945⁸ en favor del diàleg entre civilitzacions, cultures i pobles, un diàleg basat en el respecte pels valors comuns, tal com s'expressa en el preàmbul. Es proposa contribuir a la pau i a la seguretat reforçant, mitjançant l'educació, la ciència i la cultura, la col·laboració entre les nacions a fi d'assegurar el respecte universal per la justícia, la llei, els drets humans i les llibertats fonamentals que, sense distinció de raça, sexe, idioma o religió, la Carta de les Nacions Unides reconeix a tots els pobles del món (article I.1). Per a la UNESCO, doncs, l'educació, la ciència i la cultura no són fins en si mateixos, sinó el *camí per a la pau*, una pau fundada en el respecte dels *drets humans*.

⁸ Malgrat que es constituí oficialment el 4 de novembre de 1946, la reunió preparatòria per a la fundació, en què van participar delegats de 42 països, es va fer a Londres entre l'1 i el 16 de novembre de 1945 amb l'objectiu de crear "una organització per a l'educació i la cultura".

Els *grans desafiaments* que en les dues últimes dècades s'ha proposat aquest organisme corresponen als objectius de desenvolupament de les Nacions Unides per al mil·lenni (ODM 2000-2015) i als objectius de desenvolupament sostenible (ODS 2015-2030) i van dirigits a: fer desaparèixer la pobresa i aconseguir la seguretat alimentària, reduir la desigualtat als països i entre els països, universalitzar l'ensenyament inclusiu, equitatiu i de qualitat, garantir una vida sana i el benestar per a tothom, garantir un medi ambient sostenible, aconseguir la igualtat entre sexes i empoderar les dones i les xiquetes, etc. Tots els objectius estratègics i àmbits temàtics han d'orientar-se als dos *objectius globals*: contribuir a una pau duradora i contribuir al desenvolupament sostenible i a l'erradicació de la pobresa extrema. I això en relació amb les dues *prioritats globals*: l'Àfrica i la igualtat de gènere. En les cinc *seccions o esferes* en què s'estructura aquesta macroinstitució (ciències naturals, ciències socials i humanes, cultura, comunicació i informació i educació) es treballa des de diversos flancs per a aconseguir més benestar global de tota la població:

- a) En matèria de *ciències naturals*, les polítiques responen a una preocupació pels recursos hídrics, la biosfera, el desenvolupament sostenible i les energies renovables.
- b) La política de *ciències socials i humanes* se centra en la bioètica i el genoma humà, entre altres qüestions.
- c) L'àmbit *cultural* és el que se situa a l'avantguarda de la protecció internacional del patrimoni material i immaterial en defensa i promoció de la diversitat cultural.
- d) L'àrea de *comunicació i informació* es preocupa per la llibertat d'expressió i de premsa, engega programes d'informació per a tothom i a favor de la societat de la informació i el coneixement i, també, malda per reduir la bretxa digital entre els països.
- e) En l'àmbit de l'*educació* –del qual ens ocuparem tot seguit–, la meta principal és l'assoliment de l'*educació per a tothom* (EPT) per a l'any 2015, establida en el Fòrum Mundial sobre l'Educació (Dakar, 2000) i que es divideix en sis *objectius*: estendre la protecció i l'educació de la primera infància, millorar l'accés a l'escola i aconseguir que tots els xiquets i xiquetes reben ensenyament gratuït de qualitat, augmentar les oportunitats d'aprenentatge en els joves i adults, augmentar un 50% els índexs

d'alfabetització, especialment entre les dones, eliminar les disparitats entre els sexes en l'escolarització i, finalment, millorar la qualitat de tots els components de l'educació.

La tasca fonamental de la UNESCO en educació és contribuir a desenvolupar les capacitats dels estats membres perquè puguin dissenyar, posar en pràctica i avaluar les seues pròpies polítiques, estratègies i plans educatius. La UNESCO treballa amb el convenciment que l'educació és essencial per al desenvolupament social i econòmic, i per això cal crear un món sostenible format per societats justes que valoren el coneixement, promoguen una cultura de la pau i la diversitat i respecten els Drets Humans. La seua missió és assumir el lideratge internacional en la creació de societats de l'aprenentatge que permeten oportunitats d'educació de qualitat per a tothom. En l'actualitat, el marc d'acció de la UNESCO és determinat pels objectius de l'educació per a tothom, de Dakar (2000-2015), els objectius 2 i 3 de desenvolupament del mil·lenni, els objectius 4 i 5 de desenvolupament sostenible, el decenni de les Nacions Unides per a l'alfabetització (2003-2012), el decenni de les Nacions Unides d'educació per a un desenvolupament sostenible (2005-2014) i la iniciativa mundial sobre VIH/sida i Educació (EDUSIDA). Tot això es concreta i esdevé operatiu a través dels *objectius estratègics* següents:

1. *Enfortiment de la capacitat i de la cooperació internacional i regional*: proporcionar un lideratge intel·lectual que impulse les innovacions i reformes educatives per a empoderar els més desfavorits.
2. Servir de *laboratori d'idees*: anticipar tendències, respondre a les necessitats educatives, formular recomanacions i proporcionar assessorament normatiu sobre política educativa.
3. Exercir de *catalitzador internacional*: promoure el diàleg i l'intercanvi d'informació entre tots els agents educatius.
4. Constituir-se en *centre d'intercanvi d'informació*: promoure l'establiment de col·laboracions operatives en bones pràctiques educatives i l'aprofitament compartit de coneixements.
5. *Formulació de normes i estàndards*: desenvolupar estàndards, normes i directrius avaluadores en àrees educatives claus i supervisar-ne l'aplicació.

Dins d'aquest marc general d'actuació en l'àrea educativa, les *prioritats* de la UNESCO es materialitzen en les tasques següents: promoure l'accés de tothom a tots els nivells educatius, millorar els resultats de l'educació, especialment en la població marginada i amb necessitats especials, emfatitzar la formació docent, desenvolupar competències que assegurin als treballadors millors condicions de vida a través de l'educació, garantir l'accés a oportunitats d'aprenentatge no formal i al llarg de tota la vida i, finalment, aprofitar la tecnologia per a millorar el procés d'ensenyament-aprenentatge.

Alguns dels programes en què treballa la UNESCO són: Iniciativa per a la formació de docents a l'Àfrica subsahariana, per a millorar la capacitat docent i resoldre el problema de l'escassetat de professorat provocada per la SIDA, els conflictes armats i altres factors; Iniciativa d'alfabetització: saber per a poder, destinada a persones sense coneixements suficients de lectura i escriptura en els 35 països que concentren el 85% de la població analfabeta del món; Iniciativa mundial sobre VIH/sida i educació (EDUSIDA), que promou l'educació preventiva destinada a joves en situació de vulnerabilitat.

Els ambiciosos objectius d'aquest organisme ens permeten suposar la gran quantitat d'*obstacles* amb què pot entropessar a l'hora d'aplicar els programes. El principal escull que ha de superar la UNESCO és el de la pressió financera a la qual es veu sotmesa,⁹ particularment des de la denominada *crisi palestina*, que es va traduir en la renúncia dels EUA a pagar la seua quota a la UNESCO perquè va reconèixer Palestina com a estat membre. Tot i això, els EUA no han abandonat la UNESCO, fet que indica la importància i el vigor d'aquesta entitat. De fet, les polítiques empreses per la UNESCO tenen un èxit considerable perquè darrere hi ha tot un conglomerat de xarxes i institucions educatives que fan possible que les polítiques que emanen d'aquest organisme tinguin

⁹ Els organismes internacionals reben fons dels estats membres, malgrat que són ells mateixos, i no els estats donants, els responsables de gestionar-los. Les contribucions obligatòries dels estats membres es calculen en proporció al poder econòmic de cada país. Les dues dades següents il·lustren les dificultats pressupostàries de la UNESCO. De primer, el seu pressupost ordinari per al bienni 2012-2013 va ser de 653 milions de dòlars (poc més de 480 milions d'euros), mentre que la despesa militar mundial el 2012 va ascendir a 1,75 bilions de dòlars. En segon lloc, el percentatge destinat a educació del desemborsament d'ajuda oficial al desenvolupament efectuat per Espanya el 2010 al Banc Mundial va ser del 31,8%, mentre que aquell mateix any tan sols el 0,4% es va destinar a la UNESCO.

gran repercussió a escala mundial. La *gran família* amb la qual compta la UNESCO està formada, entre d'altres, per una xarxa del Pla d'escoles associades que agrupa 8.000 centres educatius de 175 països per a promoure l'educació de qualitat i tractar qüestions d'actualitat. Així mateix, en relació amb l'*ensenyament superior*, l'objectiu d'aquesta entitat d'enfortir la cooperació subregional, regional i internacional és promogut, des de 1992 a través de les quasi 800 càtedres UNESCO i les més de 60 xarxes UNITWIN (Pla d'agermanament i interconnexió d'universitats) en més de 120 països, que fomenten la cooperació internacional i la transferència de coneixements. Cal afegir a això els centres especialitzats en educació, escampats arreu del món, que complementen la tasca de la seu central de París.

A l'extensa xarxa de programes, centres, institucions i col·laboradors, repartits per tot el món, s'hi ha d'afegir la celebració de dies internacionals, com el de la Llengua Materna (21 de febrer), el de l'Alfabetització (8 de setembre), els dels Docents (5 d'octubre), el de la Sida (1 de desembre) o la celebració de la Setmana d'Educació per a Tothom (final d'abril), que contribueixen a la repercussió mundial, la conscienciació i la reflexió sobre alguns dels principals temes que acaparen la política educativa de la UNESCO a escala mundial. Aquesta ramificació, delegació i treball en comú és, possiblement, una de les claus en què es basa l'èxit de la UNESCO, de la qual no emanen disposicions homogeneïtzadores o d'integració en un *mercat global*, sinó la preocupació per la diversitat cultural, la igualtat d'oportunitats educatives per a tothom i el protagonisme dels agents socials en relació amb el progrés cultural i la cohesió social.

3.3. L'UNICEF

El Fons de les Nacions Unides per a la Infància (UNICEF), amb seu a Nova York, es va crear en 1946 amb l'objectiu de garantir el compliment dels drets de la infància, entre els quals, òbviament, l'educació ocupa un lloc preponderant. La preocupació d'aquesta agència de les Nacions Unides pels xiquets i les xiquetes fa que persegueixi el benestar, la cura i la protecció de la infància durant els primers anys de vida: la seua supervivència i desenvolupament, l'assoliment d'una educació bàsica i la igualtat entre sexes, la prevenció del VIH/sida, la protecció contra la violència, l'explotació i els maltractaments, com també la promoció de polítiques i associacions a favor dels drets de

la infància. Dins d'aquest marc d'actuació general, es despleguen ambiciosos programes i polítiques per al benestar de la infància en quasi 200 països i territoris. Servisquen, a tall d'exemple, els següents: la lluita contra l'expansió de la sida a la República d'Angola, la millora de la qualitat educativa al Perú, la promoció de l'educació en drets humans contra la pràctica de la mutilació genital femenina a Mauritània, la protecció enfront de la violència contra els xiquets i xiquetes del carrer i la infància vulnerable, la lluita contra l'explotació i l'abús al Níger, etc.

En l'àmbit educatiu, l'UNICEF vol que tots els xiquets i totes les xiquetes puguin gaudir del dret a una educació bàsica de qualitat, i enfoca les seues polítiques especialment als més vulnerables i als exclosos: xiquetes, discapacitats, minories ètniques, camperols, població urbana pobra, damnificats per guerres o desastres naturals i afectats de sida. L'UNICEF prioritza l'educació bàsica i la igualtat de gènere i concentra els esforços en:

- a) La igualtat universal d'oportunitats en l'accés i la finalització de l'educació primària. Dona suport a iniciatives de diversa mena, com ara l'eliminació de les quotes escolars i la distribució de materials i elements essencials per a l'aprenentatge.
- b) La promoció de l'autonomia mitjançant l'educació de les xiquetes i la igualtat entre sexes. Foment de la incorporació de les qüestions de gènere a les activitats educatives i promoció de la difusió d'èxits i actituds de dones exemplars.
- c) L'educació en situacions d'emergència i després de les crisis. Restabliment de l'educació i dels serveis de protecció a través del manteniment d'entorns segurs d'aprenentatge com a part de la resposta humanitària.
- d) Desenvolupament en la primera infància i preparació per a l'escola primària mitjançant programes basats en la pròpia comunitat.
- e) L'augment de la qualitat de l'educació primària i secundària.

Aquest enfocament pedagògic d'UNICEF parteix de la concepció de l'educació com un dret humà essencial tant per al desenvolupament social com per al benestar general de les persones. Amb aquesta finalitat, es volen eliminar les desigualtats i aconseguir una educació de qualitat que permeti millorar la vida perquè desapareguen els

cicles generacionals de pobresa i malaltia, i proporcionar els mitjans necessaris per a un desenvolupament humà sostenible. L'educació bàsica de qualitat proporcionarà a la infància el coneixement i la preparació necessaris per a dur un estil de vida saludable i, també, per a l'assumpció d'un paper actiu en la presa de decisions en el pas a la vida adulta. Això exigeix un concepte de qualitat educativa ampliada, mitjançant el qual els xiquets i les xiquetes disposaran d'un nombre adequat d'escoles, material i docents ben formats. Altres factors també són fonamentals per a la política educativa de l'UNICEF:

a) *La supervisió del rendiment en l'aprenentatge*, amb avaluacions pedagògiques de l'alumnat i de l'escola, exàmens públics externs i avaluacions del rendiment a escala nacional i internacional.

b) *L'associació en l'educació de les xiquetes* juntament amb ciutadans i ciutadanes actius de tots els sectors per a definir estratègies efectives i sostenibles, col·laborant amb governs, organismes de finançament, fundacions, organitzacions del sector privat, ONG, comunitats, escoles i també amb els mateixos infants i les famílies.

c) *L'educació per a la vida quotidiana* com un enfocament integral de qualitat en què els joves necessiten coneixements, actituds i capacitats que els permeten prendre decisions adequades en la vida activa.

d) *Les escoles adaptades a la infantesa*, com a centres educatius que participen activament en la identificació dels infants desescolaritzats, que consideren l'educació un dret i que contribueixen a supervisar els drets i el benestar de tots els xiquets i les xiquetes. Això requereix una escola amb un entorn de qualitat que afavorisca l'aprenentatge, que protegeixca els xiquets, que tinga en compte les qüestions de gènere i que estiga compromesa amb la infància, les famílies i les comunitats.

4. Conclusions

El protagonisme dels organismes internacionals en el disseny i el desplegament de les polítiques educatives en els diversos països és cada vegada més gran i influent. Sovint marca les pautes que cal seguir a causa de la solidesa dels seus estudis, indicadors, programes i inversions.

Institucions com la CEPAL, la UNESCO i l'UNICEF persegueixen la millora social i el progrés humà mitjançant l'educació i confien en les accions de caire pedagògic per a augmentar els nivells de qualitat, igualtat d'accés i d'oportunitats i capacitat d'autodesenvolupament, amb una especial sensibilitat social per les persones més desfavorides. Organismes com la Unió Europea –sobretot en els orígens–, el Banc Mundial i l'OCDE també es preocupen per les polítiques educatives, si bé amb una perspectiva més economicista, perquè vinculen el creixement econòmic a l'augment dels nivells formatius de la població, motiu pel qual atorguen prioritat en les polítiques educatives a conceptes importats del mercat, com ara competitivitat, eficàcia, eficiència i rendiment. El fet que aquestes institucions internacionals donen prioritat a unes certes polítiques per damunt d'altres fa que, a vegades, ignoren o negligisquen determinats elements importants del complex món de l'educació. Així, incorren en alguns *oblits* com ara el protagonisme d'altres agents-protagonistes de l'ensenyament, l'educació no formal, les realitats específiques de cada comunitat o país, trams del sistema educatiu no tan *rendibles* a curt termini, etc.

La urgència d'intervenir pedagògicament en tants fronts arreu del món i el volum de les accions fan que totes aquestes institucions siguin necessàries i complisquen un paper molt rellevant. La disparitat de punts de vista i l'escassetat de recursos determina que estiguen *condemnades a entendre's* i que hagen d'establir polítiques educatives comunes, complementàries, sense caure en la juxtaposició o l'encavalcament d'iniciatives, i que caminen en la mateixa direcció, com demostren ambiciosos projectes i accions a escala mundial com l'educació per a tothom (EPT), els objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM) i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS). Per a assolir l'èxit desitjat i la incidència esperada de les polítiques educatives, aquests organismes no poden actuar aïlladament o sense tenir en compte la societat civil i els governs (estats nacionals, altres organismes supranacionals, ONGD, iniciativa privada no lucrativa o tercer estat, associacions, fundacions, sindicats, etc.), agents necessaris per a bastir una societat del benestar en què l'educació siga la clau que obriga les portes de l'autodesenvolupament i del progrés social.

TEMA 3. EL PROGRAMA D'EDUCACIÓ PER A TOTHOM (EPT)

1. Introducció
 2. L'educació per a tothom (EPT)
 - 2.1. A manera d'argumentari
 - 2.2. Declaració mundial sobre l'EPT (Jomtien, 1990)
 - 2.3. El Fòrum Mundial sobre l'Educació (Dakar, 2000) i els seus resultats (Incheon, 2015)
 3. El difícil equilibri entre qualitat i equitat
 4. Avaluació dels progressos i balanç dels èxits aconseguits
 - 4.1. Progressos cap a l'EPT
 - 4.2. Educació i atenció de la primera infància (EAPI)
 5. Conclusions
-

1. Introducció

[...] la governança global per al segle XXI s'ha reafirmat. Quan la crisi passe, no tornarem al *statu quo* d'ahir. El principal repte és dur el món a una nova era de pau i humanisme, crear societats més inclusives, justes i equitatives a través d'un desenvolupament sostenible i social basat en l'educació, la ciència, la innovació i les noves tecnologies que siguin útils a la humanitat i que preserven el medi ambient.

(Irina Bokova, conferència "La UNESCO en un món globalitzat: nou humanisme per al segle XXI", 2009)

Per a conèixer i analitzar el més veterà i conegut dels programes internacionals que, entre altres objectius, aspira a la consecució de l'educació universal de qualitat sense discriminació en l'accés i, també, a l'erradicació de l'analfabetisme, estudiarem les dues grans fites que el defineixen i el delimiten. En primer lloc, ens referirem a l'entrada en

l'escenari internacional a Jomtien (Tailàndia), el març de 1990, amb la *Declaració mundial sobre educació per a tothom*. I a continuació farem esment de la ratificació – amb l'any 2015 per horitzó– a través dels sis objectius aprovats en el Marc d'acció de Dakar durant el Fòrum Mundial sobre l'Educació, celebrat a la capital senegalesa l'abril del 2000. Objectius que s'actualitzaran en un nou Fòrum Mundial per l'Educació, celebrat aquesta vegada a Incheon (Corea del Sud) el 2015, i que formaran la denominada Agenda 2030. Durem a terme aquest estudi mostrant el contrast entre els objectius programats i l'abast real en les diverses regions del món en desenvolupament.

Una de les aportacions més importants de la UNESCO al món de l'educació va ser la noció d'*educació de base*. Aquest concepte va orientar durant molt de temps les actuacions de l'entitat. L'educació de base es concebia com l'educació de la massa de la població, i això volia dir: 1. L'accés de tothom a l'educació; 2. La finalitat era la lluita contra la ignorància i l'analfabetisme i la difusió de coneixements elementals i dels mitjans per a adquirir-los; 3. Havia de ser tan completa i tan contínua com fora possible, és a dir, que continuara una vegada finalitzada l'etapa escolar i, per tant, feia referència a la instrucció tant de xiquets i xiquetes com de persones adultes.

Vinculada al concepte d'educació de base, l'*alfabetització* va ser la preocupació fonamental de la UNESCO de bell principi i objecte d'una campanya mundial durant els primers quinze anys (1945-1960). El projecte d'educació de base, concebut com a mètode d'alfabetització, va incloure en aquest concepte no sols la lectura, l'escriptura i el càlcul, sinó també els rudiments de la higiene i la salut, la possibilitat d'eleva el nivell de vida mitjançant el coneixement de pràctiques eficaces en agricultura i artesania i un desvetllament de la consciència cívica que facilitara la participació en la comunitat. La UNESCO es va encarregar de la formació del personal necessari, dels mètodes i de l'edició del material que es necessitaria en aquesta campanya, material que es va traduir al màxim nombre possible de llengües. Des dels primers anys ocupa un lloc destacat també el concepte d'*educació d'adults*, per la qual cosa la UNESCO prestarà especial atenció en el seu programa als nous mètodes en educació d'adults, incentivarà la participació d'adults en les seues comunitats i connectarà, així, l'educació d'adults amb l'expansió de la idea de democràcia.

Després d'aquests primers anys –i encara en l'actualitat–, tota l'activitat de la UNESCO en matèria educativa s'orienta a dues metes fonamentals: la democratització de l'educació i l'educació permanent. La *democratització de l'educació* o educació per a tothom implica el reconeixement del dret a l'educació amb caràcter universal: tots els xiquets i les xiquetes del món, independentment de l'origen social, nivell econòmic o lloc on visquen, tenen dret a l'educació. Es parteix del reconeixement que la desigualtat d'accés a l'educació no sols existeix en països menys desenvolupats, sinó també a l'interior d'un mateix país. Però per a la UNESCO, la democratització de l'educació va íntimament associada a la idea d'*educació permanent*, en el sentit d'afavorir l'accés a l'educació de tota la població, amb independència d'edat, sexe, cultura o formació prèvia. Així, aquests dos postulats –democratització de l'educació i educació permanent– guiaran el quefer de la UNESCO i evolucionaran i s'enriquiran amb el temps.

2. Educació per a tothom (EPT)

2.1. A manera d'argumentari

A l'hora de justificar el programa Educació per a tothom (EPT), cal recordar que aquesta acció democratitzadora de l'educació respon a les exigències d'un dret humà bàsic, el dret a l'educació, plasmat en l'article 26 de la Declaració Universal dels Drets Humans (DUDH) de 1948, que val a recordar ara:

1. Tota persona té dret a l'educació. L'educació ha de ser gratuïta, almenys pel que fa a la instrucció elemental i fonamental. La instrucció elemental ha de ser obligatòria. La instrucció tècnica i professional ha de ser generalitzada; l'accés als estudis superiors ha de ser igual per a totes les persones amb atenció al mèrit de cadascú.
2. L'educació té per objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana i l'enfortiment del respecte pels drets humans i per les llibertats fonamentals; ha d'afavorir la comprensió, la tolerància i l'amistat entre totes les nacions i tots els grups ètnics i religiosos, i ha de promoure el desenvolupament de les activitats de les Nacions Unides per al manteniment de la pau.
3. Els pares tenen dret preferent a triar la classe d'educació que cal donar als fills.

Però encara el 2015 es constata l'escandalós incompliment d'aquest dret humà fonamental. Servisquen, a tall d'exemple, les xifres següents: 250 milions d'infants al

món (d'una població de 650 milions en edat de cursar primària) són privats del seu dret a rebre una educació de qualitat; 770 milions de persones adultes, dos terços de les quals dones, no saben llegir ni escriure; al món fan falta 1.700.000 mestres per a cobrir l'educació primària universal.

Aquesta realitat evidencia la necessitat de continuar treballant des dels organismes i instàncies internacionals pel dret de tothom a l'educació. La UNESCO justifica, des d'una òptica sociopolítica, la pertinència del programa d'Educació per a tothom a partir d'una sèrie d'*arguments* que presentem tot seguit:

1. *L'EPT és un dret*

En la constitució de la UNESCO en 1945, els països fundadors van reconèixer la “necessitat d'assegurar a totes les persones el ple i igual accés a l'educació”. Tres anys més tard, la DUDH assenyalava en l'article 26 –com acabem de veure– que tothom té dret a l'educació.

2. *L'EPT ens concerneix a tots*

En 1990, per iniciativa de la UNESCO i de quatre organitzacions més (Banc Mundial, UNICEF, Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient-PNUMA i Fons de Població de les Nacions Unides-FNUAP), s'organitza a Jomtien (Tailàndia) una estratègia mundial –renovada a Dakar el 2000–, articulada en sis macropolítiques sobre l'educació bàsica sense precedents. Aquests objectius corroboren una visió compartida sobre les prioritats mundials de l'educació, des de l'ètica i l'acció centrades en la cura i el desenvolupament de la primera infància, fins a l'adquisició de competències i capacitats per a la vida activa, tant de joves (estudien o no) com de persones adultes.

3. *L'EPT és indispensable per al desenvolupament*

Només a través de l'educació s'obrin tots els camins, tant a les persones com a les comunitats, a partir dels quals exerceixen les seues capacitats. Cal dotar tota persona de competències i capacitats que repercutisquen en el seu nivell de vida i salut i que permeten construir un món de pau, dignitat, justícia i igualtat.

4. *L'EPT és, com el nom indica, per a totes les persones*

Nàixer dona en alguns països empobrits i en àrees rurals té un alt cost per al futur de les xiquetes, la qual cosa justifica que siguin una prioritat educativa. Xiquets i xiquetes del carrer, xiquets i xiquetes que viuen en entorns rurals, xiquets i xiquetes en mans de xarxes il·legals, xiquets i xiquetes soldat, xiquets i xiquetes refugiats i un llarg etcètera han de fer-se visibles per a la comunitat internacional.

5. L'EPT és per a totes les edats

Ningú no és massa jove ni massa vell per a començar a aprendre. Les polítiques educatives internacionals no poden despreocupar-se de l'educació i l'atenció de la primera infància (EAPI) ni de l'educació permanent o formació de persones adultes.

6. L'EPT és sinònim d'aprenentatge integrador de qualitat

La UNESCO defensa fermament l'aprenentatge útil i pertinent, aquell que val la pena. Així, una vegada assegurat el paràmetre de l'equitat, com que considera que els coneixements, les competències i els valors han d'aplicar-se profitosament, escruta contínuament la qualitat del procés.

7. L'EPT va donant grans resultats

Així ho acrediten els informes que periòdicament es publiquen i donen compte de com s'apliquen aquestes polítiques al món i en les diverses regions. Podem congratular-nos dels grans èxits obtinguts, com ara l'escolarització mundial de la infància i la màxima matriculació de xiquetes de la història, com també de l'ampliació de la protecció i l'educació de la primera infància.

8. L'EPT afronta encara molts reptes

No podem aturar-nos en la complaença superficial pels bons resultats; no tots els països compleixen una agenda que s'ha evidenciat summament ambiciosa. Encara queden *assumptes pendents* pels quals cal continuar treballant: infants i adults sense escolaritzar, les ràtios alumnes-docent excessivament elevades, l'alumnat que es veu obligat a abandonar els estudis per necessitats més urgents, etc. Les desigualtats generades per raons de gènere, pobresa, geografia, ètnia o idioma reparteixen beneficis i oportunitats manifestament dispars.

9. *L'EPT necessita el suport de tothom*

L'EPT necessita l'ajuda de totes les organitzacions, associacions, ONGD, comunitats d'aprenentatge, escoles, institucions universitàries, etc., que combreguen amb aquest model de desenvolupament, perquè exercisquen d'interlocutor actiu i raonable en aquesta empresa en la qual el finançament és important, però no ho és menys la voluntat política.

10. *L'EPT té un efecte multiplicador*

Aquesta és una de les grandeses de les polítiques de la UNESCO. Una persona educada és –com magistralment reflecteix Javier Fesser en el seu llorejat curtmetratge *Binta i la gran idea*– un ésser amb capacitat de crear, gestionar, controlar i mantenir canvis positius en la seua vida, però també de beneficiar la família i la comunitat a què pertany. Al mateix temps, mancar d'educació pot tenir un efecte summament perniciosos perquè repercuteix en la falta de possibilitats, en la perpetuació de la discriminació dins i fora de casa per motius de gènere i, també, en altres injustícies que només poden superar-se dotant l'educació de la importància i la força estratègica que mereix.

2.2. La Declaració mundial sobre EPT (Jomtien, 1990)

Partint de tots aquests arguments, la UNESCO va guiar el moviment Educació per a tothom, amb la finalitat de satisfer les necessitats d'aprenentatge de totes les persones de qualsevol edat. La UNESCO va ser la responsable de liderar aquesta iniciativa i de coordinar els esforços internacionals; va tenir la col·laboració de governs, organismes de desenvolupament, societat civil, ONG i mitjans de comunicació.

El moviment va començar el març de 1990 a la Conferència Mundial sobre Educació per a Tothom, a Jomtien. Allà, representants de la comunitat internacional (155 països i representants d'unes 150 organitzacions) van acordar universalitzar l'educació primària i reduir massivament l'analfabetisme per a finals de la dècada. En aquesta conferència es va aprovar la *Declaració mundial sobre educació per a tothom: satisfacció de les necessitats bàsiques d'aprenentatge*, en què s'emfatitzava que l'educació és un dret humà fonamental i va instar els països a intensificar esforços per a millorar-la.

En el preàmbul, la Declaració de Jomtien constata que el dret de tothom a l'educació, reconegut per la DUDH de 1948, no estava garantit en la pràctica quaranta anys després:

- a) Més de 100 milions de xiquets –el 60% dels quals, almenys, eren xiquetes– no tenien accés a l'ensenyament primari.
- b) Més de 960 milions d'adults –dos terços dels quals són dones– eren analfabets, i l'analfabetisme funcional continuava sent un problema important en tots els països.
- c) Més de la tercera part dels adults al món mancaven d'accés al coneixement imprès i a les noves tecnologies.
- d) Més de 100 milions d'infants i innumerable adults no aconseguien completar el cicle d'educació bàsica; i milions d'ells, tot i completar-lo, no aconseguien adquirir coneixements i capacitats essencials.
- e) Diversos problemes –augment de la càrrega del deute de molts països, ràpid increment demogràfic, diferències econòmiques entre nacions i, dins seu, la guerra, la degradació generalitzada del medi ambient, etc.– frenaven els esforços per a satisfer les necessitats bàsiques d'aprenentatge. I, al seu torn, la falta d'educació bàsica que patia un percentatge important de la població impedia a la societat fer front a aquests problemes.

A conseqüència d'aquest diagnòstic, es conclouïa la necessitat de satisfer les necessitats bàsiques d'aprenentatge de tothom. En l'article primer de la Declaració s'establien els objectius següents:

1r. Cada persona –infant, jove o adulta– ha d'estar en condicions d'aprofitar les oportunitats educatives oferides per a satisfer les seues necessitats bàsiques d'aprenentatge. Aquestes necessitats inclouen tant les eines essencials per a l'aprenentatge –lectura i escriptura, expressió oral, càlcul, resolució de problemes– com els continguts bàsics d'aprenentatge –coneixements teòrics i pràctics, valors i actituds– necessaris perquè els éssers humans puguin desenvolupar plenament les seues capacitats, viure i treballar amb dignitat, participar plenament en el desenvolupament, millorar la seua qualitat de vida, prendre decisions fonamentals i continuar aprenent.

2n. La satisfacció d'aquestes necessitats confereix als membres d'una societat la possibilitat i, alhora, la responsabilitat de defensar la justícia social, de protegir el medi ambient, de vetlar pel respecte dels drets humans, de treballar per la pau i la solidaritat internacionals, etc.

3r. Un altre objectiu, no menys essencial, és la transmissió i l'enriquiment dels valors culturals i morals comuns.

4t. L'educació bàsica és la base per a un aprenentatge i un desenvolupament humà permanents.

La Declaració proposava (article 2n) una *visió ampliada* que anara més enllà dels recursos d'aquest moment, les estructures institucionals, els plans d'estudis i els sistemes tradicionals d'instrucció, prenent com a base el millor de les pràctiques en ús. Aquesta visió ampliada comprenia els aspectes següents (articles 3-7):

a) Universalitzar l'accés a l'educació i fomentar l'equitat

S'establia que l'educació bàsica havia d'oferir-se a tots els xiquets, joves i adults. Amb aquesta finalitat, calia augmentar els serveis educatius de qualitat i prendre mesures per a reduir desigualtats. Perquè l'educació bàsica fora equitativa, havia de garantir-se a tothom l'oportunitat d'aconseguir un nivell acceptable d'aprenentatge. La prioritat més urgent era assegurar l'accés a l'educació i millorar la qualitat de l'educació per a xiquetes i dones i suprimir els obstacles que s'oposaren a la seua participació activa. Calia suprimir les discriminacions quant a les possibilitats d'aprenentatge per als pobres, els xiquets del carrer i els que treballen en zones rurals, els nòmades i els treballadors migrants, els pobles indígenes, les minories ètniques, racials i lingüístiques, els refugiats, els desplaçats per la guerra i els pobles sotmesos a un règim d'ocupació. També havia de prestar-se especial atenció a les necessitats d'aprenentatge de les persones impedides i adoptar les mesures que garantiren a aquestes persones la igualtat d'accés a l'educació.

b) Dedicar atenció prioritària a l'aprenentatge

S'havia de procurar que els individus adquiriren *de facto* coneixements útils, capacitat de raïonament, aptituds i valors, en lloc de parar atenció exclusivament al fet de matricular-se, de participar de forma continuada en els programes d'instrucció i d'obtenir el certificat final.

c) Ampliar els mitjans i l'abast de l'educació bàsica

Es considerava necessari ampliar i redefinir l'abast de l'educació bàsica, de manera que s'hi s'inclogueren els elements següents:

1. Partint de la base que l'aprenentatge comença amb el naixement, es considerava indispensable l'atenció precoç de la infància mitjançant mesures destinades a la família, la comunitat i les institucions.
2. El principal sistema per a impartir l'educació bàsica fora de la família havia de ser l'escola primària. L'educació primària havia de ser universal, garantir la satisfacció de les necessitats bàsiques d'aprenentatge de tots els infants i tenir en compte la cultura, les necessitats i les possibilitats de la comunitat.
3. Les necessitats bàsiques d'aprenentatge de joves i adults són diverses i poden satisfer-se mitjançant diversos sistemes. Els programes d'alfabetització serien indispensables. Altres necessitats podrien satisfer-se mitjançant la capacitació tècnica, l'aprenentatge d'oficis i els programes d'educació formal i no formal en matèries com ara salut, nutrició, tècniques agrícoles, medi ambient, ciència, tecnologia, etc.
4. Tots els instruments útils i els canals d'informació, comunicació i acció social (biblioteques, televisió, ràdio, etc.) podrien emprar-se per a contribuir a transmetre coneixements essencials i informar i educar els individus sobre les qüestions socials.

d) Millorar les condicions d'aprenentatge

S'instava que les societats garantiren a tota la població la nutrició, l'atenció mèdica i el suport físic i afectiu general, necessaris per a participar activament en el procés educatiu i beneficiar-se'n. En aquest sentit, es considerava fonamental crear un ambient d'aprenentatge càlid i estimulants.

e) Enfortir la concertació d'accions

Amb la finalitat de proporcionar una educació bàsica a tothom, seria necessària la concertació d'accions entre tots els subsectors i totes les formes d'educació: la concertació entre els ministeris d'educació i altres ministeris (planificació, hisenda, sanitat, treball, etc.); i la cooperació entre organitzacions governamentals i no governamentals, el sector privat, el tercer estat, les comunitats locals, els grups religiosos, la família, etc.

Finalment, la Declaració indicava les *condicions necessàries* següents per a aconseguir els objectius d'educació per a tothom (articles 8-10):

a) Desplegar polítiques de suport

Calia desplegar polítiques de suport en els sectors social, cultural i econòmic per a poder estendre de manera efectiva l'educació bàsica amb vista a millorar l'individu i la societat. Es feia una crida al compromís i a la voluntat política per a adoptar mesures fiscals i reformes de política educativa. Al seu torn, s'instava la societat a proporcionar un sòlid ambient intel·lectual i científic a l'educació bàsica, per a la qual cosa un requisit era perfeccionar l'ensenyament superior i la recerca científica.

b) Mobilitzar recursos

Es considerava essencial mobilitzar tant els recursos financers i humans existents com nous recursos públics, privats o voluntaris. I això amb la premissa que l'energia i els fons consagrats a l'educació constitueixen, potser, la inversió humana més important que pot fer-se per al futur d'un país. S'advertia que la satisfacció de les necessitats bàsiques d'aprenentatge podia requerir una redistribució de recursos entre sectors.¹⁰

c) Enfortir la solidaritat internacional

Per a satisfer les necessitats bàsiques d'aprenentatge es requeria la solidaritat internacional i unes relacions econòmiques justes i equitatives que corregiren les

¹⁰ Un dels exemples amb què s'il·lustrava aquesta redistribució era la transferència de fons de les despeses militars a l'educació (art. 9.2).

disparitats econòmiques. La comunitat mundial, incloent-hi organismes i institucions intergovernamentals, tenien la responsabilitat d'atenuar amb caràcter urgent les limitacions que impedièn a alguns països aconseguir la meta de l'educació per a tothom. Això feia indispensable adoptar mesures que incrementaren els pressupostos nacionals dels països més pobres o que ajudaren a alleujar la càrrega del deute que patien. Així mateix, totes les nacions havien d'actuar conjuntament per a resoldre conflictes, posar fi a situacions d'ocupació militar i assentar les poblacions desplaçades o facilitar que tornaren als països d'origen, assegurant-se que les seues necessitats educatives bàsiques quedaren ateses.

2.3. El Fòrum Mundial sobre l'Educació (Dakar, 2000) i els seus resultats (Incheon, 2015)

La UNESCO va elaborar un informe de seguiment global de l'EPT que va mostrar uns resultats gens encoratjadors; per aquest motiu, als deu anys de l'execució va caldre revisar les macropolítiques de Jomtien. L'any 2000, la comunitat internacional es va reunir de nou en el Fòrum Mundial sobre l'Educació, celebrat a Dakar, on ratificà el compromís per l'educació i aprovà una política reconstituïda a partir d'aquest decenni. I això després de constatar que molts països estaven encara lluny d'haver aconseguit les metes establides en la Conferència Mundial sobre Educació per a Tothom de 1990. Els 164 països participants van reafirmar el compromís d'aconseguir l'EPT l'any 2015 i es van identificar sis metes o objectius educatius clau mesurables. En el Marc d'acció mundial de Dakar es va determinar la necessitat que cada país integrara les metes d'EPT en els seus plans nacionals d'educació. També es va remarcar la importància que amplis sectors de la societat civil assumiren, juntament amb els governs, una responsabilitat compartida per l'educació, i disposar del suport de la comunitat internacional. A més, el Fòrum va reafirmar el paper de la UNESCO com l'organització principal per a liderar aquestes polítiques i com a entitat responsable de la coordinació d'altres organismes a escala mundial, regional i nacional, per a assolir els objectius previstos. En virtut de tot això es van establir sis *objectius comuns* enunciats de la manera següent:

- 1r. Estendre i millorar la protecció i l'educació integrals de la primera infància, especialment dels xiquets més vulnerables i desfavorits.
- 2n. Vetlar perquè abans del 2015 tots els xiquets i, especialment, les xiquetes, els qui es troben en situacions difícils i els qui pertanyen a minories ètniques, tinguen accés a un ensenyament primari gratuït, obligatori i de bona qualitat i que puguin concloure'l.
- 3r. Vetlar perquè se satisfacen les necessitats d'aprenentatge de tots els joves i adults mitjançant un accés equitatiu a programes adequats d'aprenentatge i preparació per a la vida diària.
- 4t. Augmentar, abans de l'any 2015, els nivells d'alfabetització d'adults en un 50%, en particular en el cas de les dones, i facilitar a totes les persones adultes accés equitatiu a l'educació bàsica i a l'educació permanent.
- 5è. Suprimir les disparitats entre sexes i aconseguir, per al 2015, la igualtat efectiva de gènere en l'educació primària i secundària, garantint a les xiquetes un accés ple i equitatiu a una educació bàsica de qualitat, amb les mateixes possibilitats d'obtenir bons resultats.
- 6è. Millorar tots els aspectes qualitatius de l'educació i garantir els paràmetres de qualitat més elevats a fi d'aconseguir per a tothom uns resultats mesurables d'aprenentatge, especialment en lectura, escriptura, aritmètica i competències pràctiques essencials per a la vida diària.

A través d'aquestes sis línies directrius d'acció quedarien cobertes les necessitats educatives de tots els col·lectius prioritaris. Especialment urgent ens sembla la universalització de *l'educació i atenció de la primera infància* (EAPI). La gran importància dels primers anys del xiquet en la seua educació es reconeix –com acabem de veure– en el primer dels sis objectius aprovats a Dakar. Durant els primers anys de vida, l'infant és summament vulnerable i, al mateix temps, té un enorme potencial. La primera infància és el període de la vida en què els éssers humans són més dependents pel que fa a la supervivència, seguretat afectiva i desenvolupament cognitiu; la falta de nutrició adequada i d'atenció apropiada pot tenir conseqüències irreversibles. Els programes destinats a l'atenció i l'educació dels més menuts són un mitjà per a garantir els seus drets, millorar-los el benestar i preparar-los per a ingressar a l'escola primària, a més d'una estratègia eficaç per a pal·liar la pobresa i compensar desavantatges.

Després de la II Guerra Mundial es va incrementar el nombre de dones que s'incorporaren al mercat laboral i van començar a demanar serveis de qualitat i de cost assequible per a atendre els fills menuts. A final del segle XX, l'educació pública preescolar es va estendre per tot Europa. No obstant això, l'establiment de serveis formals d'EAPI als països en desenvolupament és un fenomen més recent i la cobertura varia molt d'unes regions a altres. Els estats que van participar en la Convenció sobre els Drets de l'Infant de 1989 es van comprometre a elaborar polítiques *globals* que inclogueren no sols la salut, la protecció i l'educació dels infants menuts, sinó també l'assistència als pares i a les persones cuidadores. Els *programes integrals* per a la primera infància exerceixen un important paper en tota estratègia encaminada a universalitzar l'educació bàsica i erradicar la pobresa, meta prioritària dels objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM) i dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS). Els programes de qualitat contribueixen a millorar la salut i la nutrició, i també a lluitar més eficaçment contra el VIH/sida¹¹ i a preparar els xiquets per a passar a l'escola primària. A causa d'això, el compromís de la comunitat internacional amb l'EAPI s'ha intensificat els últims anys.

La importància del caràcter integral que han de posseir l'atenció i l'educació de la primera infància es va posar de manifest en la campanya desplegada per la UNESCO el 2013 amb el lema "L'educació transforma la vida". En aquella campanya es mostrava que hi ha un conjunt d'aspectes bàsics de la vida de les persones que depenen de l'educació:

- a) L'educació incrementa les oportunitats de trobar faena per a dones i homes.
- b) L'educació redueix el nombre de matrimonis entre menors.
- c) L'educació redueix el nombre de parts de menors.
- d) Les persones que han rebut educació són més tolerants.
- e) Una educació més igualitària afavoreix un creixement més ràpid.
- f) L'educació crea més interès pel medi ambient.
- g) L'educació salva la vida de moltes mares.

¹¹ Diversos estudis mostren que el contagi de VIH té relació amb els baixos nivells d'estudis, les escasses competències lingüístiques en l'etapa preescolar i les mancances en els plans visual i motor. Els tractaments antiretrovirals milloren el desenvolupament cognitiu, social i afectiu dels xiquets contagiats. Els programes d'EAPI poden ajudar a proporcionar aquests tractaments i pal·liar les seqüeles de la malaltia.

- h) L'educació de les mares salva la vida de molts fills.
- i) L'educació materna millora la nutrició de l'infant.

En efecte, com més va hi ha més estudis que posen en relleu la importància que tenen els primers anys de vida en el desenvolupament educatiu posterior i en la integració social, com també el rendiment econòmic que comporta per a l'individu i per a la societat invertir en l'atenció i en l'educació de la primera infància.

L'EAPI pot millorar el benestar dels més menuts, especialment en el món en desenvolupament, on, de cada quatre xiquets que naixen, n'hi ha un que està destinat a viure en pobresa extrema i on cada any moren 10,5 milions de xiquets de menys de cinc anys a causa de malalties que es poden prevenir. L'EAPI no sols contribueix a assolir els altres objectius de l'EPT –per exemple, millorant els resultats dels alumnes en els primers cursos de l'ensenyament primari–, sinó també a la consecució dels ODS i, més concretament, de l'objectiu primordial de reduir la pobresa. L'atenció als xiquets més menuts representa una ajuda essencial per als pares que fan faena, en particular per a les mares. A més a més, el rendiment econòmic de les inversions en EAPI és molt alt perquè mitiga els desavantatges dels xiquets de famílies pobres.

Per concloure, cal assenyalar que la *Declaració mundial sobre educació per a tothom* (Jomtien, 1990) i el Fòrum Mundial sobre l'Educació (Dakar, 2000) es van reactualitzar en el Fòrum Mundial per l'Educació, celebrat a Incheon (Corea del Sud) el maig del 2015, i en la l'agenda corresponent per a l'any 2030. Aquesta nova declaració no inclou grans novetats respecte a l'edició de Dakar. Insisteix en la meta fonamental de “garantir una educació inclusiva i equitativa de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge permanent per a tothom”, coincident amb l'objectiu número 4 dels ODS, al qual ens referirem en el pròxim tema.

3. El difícil equilibri entre qualitat i equitat

Els objectius de l'EPT –de manera més explícita, l'objectiu 6– posen l'accent en la qualitat educativa, realment difícil de promoure quan les persones estan en situació de pobresa i vulnerabilitat social. D'altra banda, quan parlem d'educació, els conceptes de qualitat i equitat solen aparèixer units. L'equitat implica, ni més ni menys, el respecte del

dret a l'educació de qualsevol persona, siguen quines siguen les seues circumstàncies socials i personals, com el sexe, la condició socioeconòmica o l'origen ètnic. Si continuem desplegant models d'escoles pobres amb l'oferta d'una educació pobra, serà la desigualtat la que continue prevalent; si continuem prioritzant els models educatius estàndard per a tothom, continuarem repetint errors i no farem més que anar posant pedaços al sistema educatiu. Per a aconseguir l'equitat cal que l'educació continga els mateixos valors que esperem d'una societat. És a dir, si treballem per una societat justa, hem de ser coherents i promoure una educació també justa i equitativa. I això no s'adiu gaire amb l'hegemonia del *discurs instrumental*, centrat en la necessitat de justificar amb arguments productivistes la dotació de recursos públics a l'educació, especialment en temps de crisi econòmica. Aquest discurs situa les necessitats de l'economia per damunt de les de la ciutadania, d'acord amb una tendència economicista més àmplia per a fomentar el creixement econòmic i reforçar el mercat laboral, tot ignorant les necessitats de molts xiquets i moltes famílies i el potencial social i cultural dels programes educatius.

La qualitat no pot convertir-se en un obstacle per a la igualtat d'oportunitats en educació, sinó que, al contrari, la reforma educativa hauria de centrar-se en les modificacions pertinents dels plans d'estudis per tal d'aconseguir una educació crítica, participativa i de caràcter democràtic. Vinculant els dos conceptes, la qualitat i l'equitat de l'educació han esdevingut un discurs repetitiu, però amb feble suport en les polítiques, els programes i els projectes educatius.

Malgrat això, un dels instruments més poderosos per a aconseguir més equitat entre homes i dones i entre grups és l'educació. L'equitat (o, més aviat, la falta d'equitat) referida a les xiquetes mereix especial atenció. Partim del fet que les desigualtats comencen per a elles amb la falta d'accés a l'educació. Les xiquetes, quan les condicions socials i econòmiques són desfavorables, tenen més probabilitats que els xiquets de no poder anar a escola perquè, des de molt menudes, s'encarreguen de les faenes domèstiques i de l'atenció a la família.

L'equitat en educació significa que tots els xiquets, xiquetes i joves puguin estudiar, que accedisquen a institucions escolars amb similar qualitat de recursos (docents ben formats, infraestructura, projecte pedagògic, pla d'estudis i finançament adequats, etc.), perquè l'educació que reben els possibilita processos integrals d'aprenentatge i els

oferisca condicions bàsiques per a l'exercici dels seus drets ciutadans, de manera que els motive per a continuar anant a escola fins que acaben els estudis i els porte a assolir les metes acadèmiques i de socialització desitjades.

Quan es parla d'equitat es pensa en un model bàsic d'educació per a tothom: que tota persona sàpia llegir, escriure i fer operacions simples d'aritmètica. La finalitat és clara: reduir el fracàs escolar ajuda a superar els efectes de les desigualtats socials, les quals, al seu torn, són causa del fracàs. La baixa qualitat educativa afecta tant el sistema públic com el privat. Les polítiques i els programes compensatoris (bons, beques, incentius, xarxa de llibres, més dotació de recursos humans i materials a les escoles, etc.), destinats a compensar els desavantatges originats per les desigualtats socioeconòmiques, no estan pensats des de l'equitat, és a dir, amb l'objectiu d'igualar les oportunitats educatives entre pobres i rics; no es tracta pròpiament de polítiques *anivelladores*, sinó simplement *pal·liatives* de la pobresa: es compensen les conseqüències de la desigualtat, però les causes no es combaten.

L'EAPI, a més de ser un indicador important del benestar infantil, constitueix, hui en dia, una de les mesures fonamentals en els països que volen aconseguir més *igualtat d'oportunitats* en els seus sistemes educatius. Els partidaris dels programes d'EAPI afirmen des de fa molts anys que poden contribuir a la reducció de les desigualtats socials. Els xiquets més desfavorits són els que obtenen més beneficis dels programes d'EAPI.¹² Aquesta educació representa una gran inversió per a les societats, compleix una funció social important en molts contextos desfavorits i contribueix a la ruptura de l'espiral de pobresa. L'objectiu fonamental de l'EAPI ha de ser aconseguir una educació de *qualitat* per a tota la infància, *equitativament* accessible i adaptable. D'acord amb les directrius emanades de la normativa internacional, els programes d'EAPI han d'incloure les xiquetes, els xiquets que viuen en la pobresa, xiquets amb diversitat funcional, xiquets de grups indígenes o minoritaris, xiquets de famílies migrants, menors estrangers no acompanyats (MENA), xiquets orfes o que manquen d'atenció parental, xiquets que

¹² Són significatives les paraules de James Heckman, premi Nobel d'Economia de l'any 2000: "No és molt freqüent que una política del sector públic promoga l'equitat i la justícia social, al mateix temps que la productivitat en el pla econòmic i en el conjunt de la societat. Invertir a favor dels infants desfavorits és una política d'aquesta classe". Qualitat –entesa com a productivitat o eficiència– i equitat, doncs, no han de ser necessàriament metes incompatibles, sinó que poden ser complementàries.

resideixen en institucions, xiquets que viuen amb sa mare a la presó, xiquets refugiats i demandants d'asil, xiquets infectats de VIH/sida o d'una altra malaltia i infants de pares alcohòlics o toxicòmans.

Segons la UNESCO, els *programes eficaços o de qualitat* d'EAPI tenen en comú una sèrie de *característiques*:

a) *Se centren en els pares i els ofereixen ajuda* durant els primers anys de l'infant. Els programes eficaços d'EAPI secunden i complementen la tasca dels primers educadors: els pares i altres persones que proporcionen atenció als xiquets. L'ambient familiar té una gran repercussió en el desenvolupament cognitiu i en el benestar social i afectiu de l'infant; l'abundància en casa de material per a lectura, dibuix o altres activitats artístiques és un factor que permet predir bons rendiments cognitius en facetes com ara l'atenció, la memòria i la capacitat de planificació. Per tot això, la millor manera d'ajudar al context familiar consisteix a treballar directament amb els pares. Els programes destinats a pares són de diversa classe: hi ha programes d'educació parental en matèria de lactància; també hi ha programes de visites a domicili,¹³ molt costosos econòmicament; els grups de pares i mares, creats generalment per professionals, són un altre instrument bastant comú. Finalment, les comunitats locals exerceixen també un paper important en l'ajuda als xiquets més menuts i a les famílies.¹⁴

b) *Integren les activitats educatives* en els serveis prestats en matèria de *salut, nutrició i protecció social*. Hi ha pocs països que adopten un enfocament global que incloga l'educació, la salut i la vacunació, la nutrició, la higiene, l'atenció emocional, l'exploració, l'aprenentatge social o el joc per als xiquets més xicotets. Continua prevalent l'estreta visió de l'educació com a escolarització i s'oblida que una bona salut i una bona nutrició són les bases del desenvolupament i de l'educació. A més, l'EAPI sol limitar-se en moltes polítiques nacionals als xiquets de més de tres anys.

¹³ Un exemple d'això és el programa Mares comunitàries de Dublín. Els educadors d'aquest programa visiten els pares una vegada al mes i segueixen un programa de criaça del xiquet. Les avaluacions mostren els efectes considerablement beneficiosos d'aquest programa.

¹⁴ A Colòmbia, per exemple, el programa Llars comunitàries atén més d'un milió de xiquets des del naixement fins als sis anys. Una *mare comunitària* acull a sa casa fins a 15 xiquets. El programa s'ocupa dels xiquets més pobres i d'estimular el seu desenvolupament físic proporcionant-los menjar cada dia.

c) Faciliten la *transició a l'escola primària*. Una EAPI de qualitat és, alhora, una finalitat en si mateixa i una base important per a l'educació ulterior del xiquet. Els programes eficaços ofereixen un aprenentatge adequat durant els anys anteriors a l'ingrés en l'ensenyament primari per a facilitar la transició i garantir la continuïtat del pla d'estudis. No obstant això, aquests esforços comporten el risc de centrar-se massa en els objectius purament acadèmics de l'educació infantil (*enfocament propedèutic*), en detriment d'un *enfocament més global* que integre el benestar, la salut i l'oferta d'atenció.

d) Respecten la *diversitat cultural*. Perquè siguin eficaços, els programes han de ser receptius respecte de cada cultura específica. No qualsevol currículum és vàlid per a tots els contextos; no es pot aplicar de manera uniforme en tots els països un model únic de serveis d'EAPI. És important que els programes tinguin en compte les diferències i que siguin pertinents respecte al context de cada país o regió i als grups per als quals s'han concebut.

e) Afavoreixen el *desenvolupament precoç del llenguatge* i es duen a terme en la *llengua materna*, respectant la *diversitat lingüística* i potenciant la *interacció* del xiquet amb el personal encarregat d'atendre'l. Els treballs de recerca mostren sistemàticament la importància de les experiències precoces d'aprenentatge de la lectura per al desenvolupament del llenguatge i l'èxit a l'escola. Al Regne Unit es va comprovar que el factor que més influïa en l'èxit en l'aprenentatge de la lectura a l'escola primària era el contacte amb materials escrits durant els anys que precedeixen l'ingrés escolar. D'això s'infereix la importància que els xiquets estiguen des de la més tendra edat en contacte amb un entorn on el llenguatge en les interaccions amb els cuidadors siga ric. D'altra banda, l'aprenentatge de la llengua oficial sol ser la norma en els centres preescolars i a les escoles primàries del món sencer, mentre que són encara poc nombrosos els models d'ensenyament bilingüe. No obstant això, els alumnes que aprenen en la seua llengua materna des de l'educació infantil aconsegueixen millors resultats.

f) Eliminen els prejudicis i estereotips que obstaculitzen la *igualtat entre sexes*. La percepció del que és masculí i el que és femení arrelen en el xiquet des de la infància. Els llibres de text tendeixen a establir distincions acusades entre els personatges masculins i femenins. A l'hora de jugar, hom sol animar els xiquets perquè actuen segons determinats estereotips de gènere. D'altra banda, els docents tendeixen a reaccionar en la interacció

amb els infants de diferent manera segons que siguin xiquets o xiquetes. Els programes d'EAPI es poden adaptar perquè qüestionen els rols atribuïts a cada sexe. Encoratjar més homes perquè treballen en els programes d'EAPI pot contribuir també a qüestionar el pressupòsit que la dona és qui s'ha d'ocupar de la xicalla i incitar els pares que s'involucren més en la criança dels fills.

g) Adopten *perspectives integradores* i s'adapten als xiquets que tenen *necessitats especials* o viuen en situacions d'emergència. Un 85% dels xiquets amb necessitats educatives especials viuen als països en desenvolupament, on és molt alta la incidència de discapacitats sensorials. Els programes d'EAPI de qualitat afavoreixen la integració dels xiquets amb diversitat funcional a les escoles ordinàries.

h) Hi ha *continuitat del personal*. Per a facilitar la transició dels programes d'EAPI a l'escola primària, alguns països han adoptat mesures dirigides a garantir la continuïtat professional entre els dos nivells educatius.

D'altra banda, podem assenyalar els *requisits següents per a desplegar programes eficaços o de qualitat*: suport polític a un alt nivell; un procés consultiu per a elaborar el programa en què s'especifiquen responsabilitats administratives i compromisos en matèria pressupostària; una obtenció permanent i exhaustiva de dades i supervisió, a escala nacional i internacional, per a avaluar necessitats i resultats; la designació d'un ministeri o organisme coordinador del programa; la millora de la qualitat del personal (formació, remuneració, etc.); l'increment de fons públics i dedicar més atenció als grups vulnerables; un finançament més abundant per part dels organismes donants, etc.

Entre aquests requisits, volem posar l'accent en la necessitat de dotar les institucions escolars d'un bon *professorat* i de promoure un bon sistema d'*avaluació* dels sistemes educatius nacionals. Els informes de seguiment de la UNESCO insisteixen que la qualitat pot augmentar invertint en els cossos docents i avaluant l'aprofitament de l'alumnat. El fet constatat que els infants abandonen prematurament el sistema escolar o no assoleixen les competències bàsiques necessàries en escriptura, lectura i aritmètica indica, en part, que l'educació impartida és de poca qualitat. La proporció d'alumnes per docent se sol emprar com a indicador de la qualitat de l'educació; aquesta ràtio ha disminuït en les últimes dècades en totes les regions del món, excepte a l'Àsia meridional i occidental. La ràtio tendeix a ser més elevada als països on va augmentant

l'escolarització en primària (és a dir, s'incrementa el volum d'alumnes sense incrementar proporcionalment el nombre de docents).¹⁵

La majoria del professorat de primària de quasi tots els països són dones; en nivells educatius posteriors la proporció de dones es redueix, sobretot en l'ensenyament superior, predominantment masculina. La contractació i la formació de docents són encara dos motius importants de preocupació: malgrat que el percentatge de mestres de primària amb formació ha anat augmentant lleugerament, la cinquena part continuen mancant de formació pedagògica en la meitat dels països. Els sistemes educatius de la majoria dels estats amb menys recursos s'enfronten a una crisi motivacional dels docents. Exercir la docència a les comarques rurals és més complicat. Per aquest motiu seria convenient definir una sèrie d'estratègies per a incrementar el compromís professional d'aquests docents: proporcionar-los un habitatge digne, proveït d'aigua corrent i electricitat; assignar-los subsidis especials per a compensar les oneroses condicions laborals; oferir-los un ascens professional accelerat o un accés preferent a possibilitats per a millorar la seua qualificació; i més participació en la presa de decisions i en el diàleg amb els directors de les escoles, els pares i la comunitat en conjunt. Alguns països han establert, a més, programes de formació més curts i han posat l'accent en la pràctica pedagògica a les escoles.

Cada vegada hi ha més governs que adopten mesures per a avaluar l'aprofitament escolar de l'alumnat i calibrar els progressos en els resultats d'aprenentatge. Les avaluacions nacionals de l'aprofitament escolar proporcionen als governs informació útil sobre la qualitat dels seus sistemes educatius. Per la seua banda, les avaluacions internacionals van adquirint més rellevància amb vista al seguiment dels progressos a escala mundial, ja que cada vegada hi ha més països que hi participen.

Certament, molts programes educatius manquen de la qualitat curricular desitjable i releguen aquesta qualitat a un segon pla en relació amb l'objectiu prioritari de procurar una cobertura més àmplia. No obstant això, no sembla oportú plantejar-se l'augment de

¹⁵ L'informe de seguiment de l'EPT elaborat per la UNESCO el 2007 posava de manifest que a les aules del Congo, Etiòpia i Mali hi havia 70 alumnes per mestre. Així mateix, s'estimava que, per a reduir la ràtio a la proporció 40/1 en molts dels països de l'Àfrica subsahariana, els governs haurien de contractar entre 2,4 i 4 milions de mestres.

la cobertura si no porta aparellat un criteri de qualitat (*educació de baixa qualitat per a tothom*). Així mateix, no sembla tampoc lícit programar una EAPI de qualitat si està restringida a un percentatge mínim de la població (*educació de qualitat per a uns quants*). Així doncs, conciliar tots dos criteris –qualitat i equitat– pot ser una de les tasques més àrdues a què s'enfronten molts estats. Aconseguir l'equitat en l'atenció i l'educació de la primera infància implica no privilegiar aquells que gaudeixen de millors condicions – xiquets de zones urbanes– ni relegar a un segon pla les xiquetes, els infants que viuen en zones rurals o en guetos, els infants de minories ètniques, etc. La falta d'equitat origina, a llarg termini, diferències en el desenvolupament dels xiquets, mentre que l'EAPI hauria d'afavorir la igualtat d'oportunitats per als qui tenen més necessitats.

4. Avaluació dels progressos i balanç dels èxits aconseguits

Amb la finalitat d'avaluar el progrés de cada país respecte als objectius establits en el Marc d'acció de Dakar, la UNESCO va elaborar un índex de desenvolupament (IDE) que permetria mesurar el grau de compliment dels objectius d'EPT. L'índex de desenvolupament de l'EPT, presentat per primera vegada en l'*Informe 2003-2004*, ofereix una avaluació sintètica de la situació d'un país respecte a quatre dels sis objectius de l'EPT: ensenyament primari universal, alfabetització d'adults, paritat i igualtat entre sexes i qualitat de l'educació. L'IDE no inclou les dades relatives als objectius 1 i 3 – atenció i educació de la primera infància i necessitats d'aprenentatge de joves i adults– perquè les dades corresponents als dos objectius no estan prou estandarditzades, ja que és difícil obtenir dades fiables en relació amb les activitats d'aprenentatge que es fan fora del sistema educatiu reglat (educació no formal).

En els informes de la UNESCO sobre l'EPT es va constatar que, malgrat els continus progressos globals registrats a escala mundial en l'ensenyament primari, fins i tot pel que fa a l'escolarització de les xiquetes, encara hi ha molts infants que no van a escola, l'abandonen prematurament o no arriben a adquirir els coneixements mínims.

4.1. Progressos cap a l'EPT

Els informes constaten que l'ensenyament primari continua en auge, però encara no és accessible a tothom. Arran de la Declaració de Jomtien i del Fòrum de Dakar sobre EPT, entre 1999 i 2004 l'escolarització en l'ensenyament primari va augmentar amb més rapidesa que mai en dues de les regions que més lluny estan d'aconseguir la universalització d'aquesta etapa educativa i que comprenen les tres quartes parts dels infants sense escolaritzar arreu del món: l'Àfrica subsahariana i l'Àsia meridional i occidental. En aquest període, el nombre d'infants sense escolaritzar va disminuir uns 21 milions i passà a xifrar-se en aproximadament 77 milions. La tendència positiva s'ha anat mantenint amb el temps: en l'*Informe de seguiment d'EPT al món*, del 2015, la UNESCO estimava la xifra de xiquets sense escolaritzar en 57 milions. Malgrat això, aquesta xifra continua sent inacceptable, sobretot si tenim en compte que molts xiquets matriculats a l'escola no assisteixen regularment a classe. Els xiquets que més probabilitats tenen de no anar mai a escola o d'abandonar-la prematurament són aquells que viuen en zones rurals o els de les famílies més pobres.

L'*ingrés tardà* en el primer grau d'ensenyament primari continua sent predominant a l'Àfrica subsahariana i a l'Amèrica Llatina i el Carib. Els xiquets que han superat l'edat normal d'ingrés en primària –majoritàriament de famílies pobres i que sovint viuen en zones rurals– tenen més probabilitat de tenir dificultats d'aprenentatge i menys possibilitats de passar al cicle d'ensenyament següent. L'escolarització de la mare és un altre factor que influeix en els ingressos tardans: en molts casos, els xiquets de mares sense instrucció s'incorporen a l'escola després de l'edat normal.

En relació amb l'*abandó escolar prematur*, són nombrosos els factors que influeixen en la duració de l'escolarització dels xiquets. Sovint ocorre que els xiquets es veuen obligats a fer feina per a aportar ingressos suplementaris a la família¹⁶ o han de fer-se càrrec dels germans menuts. Una vegada matriculats, la poca qualitat de l'ensenyament augmenta els riscos de deserció escolar. Hem d'advertir sobre la important

¹⁶ Molts xiquets sense escolaritzar estan en aquesta situació perquè probablement treballen d'una manera o altra a causa de la pobresa crònica generalitzada. Segons l'*Informe de seguiment de l'EPT*, el 2007 continuava havent-hi al món 218 milions de xiquets que treballaven; el 75% eren menors de 14 anys. D'aquesta xifra total, 126 milions eren víctimes de les pitjors formes d'explotació: tràfic de persones, servitud per deutes, esclavitud, prostitució i altres activitats il·lícites.

variació regional en abandó prematur. Així, a l'Amèrica Llatina i el Carib, malgrat l'ampli accés a l'ensenyament primari, la finalització dels estudis continua sent un problema considerable. I en la majoria dels països de l'Àfrica subsahariana, menys dels dos terços de l'alumnat aconsegueixen arribar a l'últim grau. L'abandó prematur també és elevat en diversos països de l'Àsia meridional i occidental.

Els governs necessiten urgentment identificar quins són els grups de xiquets que tenen més possibilitats de no ser matriculats, com també els que poden abandonar l'escola més fàcilment. Aquesta identificació representa el primer pas per a poder emprendre polítiques que promoguen l'*educació dels exclosos* i millorar la qualitat de l'ensenyament. Les mesures d'aquestes polítiques comprenen: el subministrament d'ingressos suplementaris a les famílies pobres o de zones rurals a fi de reduir la dependència del treball dels fills menors, l'ensenyament en la llengua materna dels xiquets, l'oferiment d'oportunitats d'educació als xiquets amb diversitat funcional o afectats per la sida i, finalment, la garantia que als joves i adults els oferisquen una segona oportunitat per a rebre educació.

És igualment necessari millorar la contractació, la formació i les condicions de *treball dels docents*. No es disposa de docents prou qualificats i motivats per a aconseguir els objectius de l'EPT. Per a contractar docents i aconseguir que persistisquen en l'exercici de la seua professió, sobretot en contextos difícils, es poden adoptar estratègies eficaces, com ara acurtar la formació inicial dels mestres i promoure les pràctiques pedagògiques a les escoles i la formació permanent, o proporcionar incentius perquè els docents ensenyen en zones rurals i apartades.

L'*ensenyament secundari* és quasi universal a Amèrica del Nord, Europa occidental i el Pacífic, i assoleix un nivell elevat a Europa central i oriental, Àsia Central i l'Amèrica Llatina i el Carib. Les taxes d'escolarització en aquesta etapa educativa van augmentant també als països en desenvolupament, encara que són encara reduïdes a l'Àfrica subsahariana, a l'Àsia meridional i occidental i als estats àrabs. L'escassetat de places escolars en ensenyament secundari obstaculitza l'assoliment de la universalització de l'ensenyament primari perquè disminueix la motivació per a acabar aquest cicle d'ensenyament bàsic. Al món, el nombre d'escolaritzats en el primer cicle de secundària (nivell CITE 2) és molt més alt que el d'alumnes del cicle superior (nivell CITE 3). La

demanda d'ensenyament secundari arreu del món augmenta sense parar i molts governs s'han compromès a oferir nou anys d'educació bàsica per a tothom. En les tres quartes parts d'aquests països, l'educació obligatòria comprèn, com a mínim, el primer cicle de l'ensenyament secundari.

Les xiquetes es van beneficiant de la tendència global a l'augment de l'escolarització, tot i que no es beneficien tant dels nivells educatius més alts. Així, als països amb taxes d'escolarització més baixes i més disparitat entre els sexes va augmentant el nombre de xiquetes escolaritzades. No obstant això, l'objectiu de la *paritat de sexes* encara no s'ha traduït en fets. Dels quasi 200 països sobre els quals es disposa de dades, uns dos terços han aconseguit la paritat en primària, mentre que només un terç l'han aconseguida en secundària i únicament el 7% dels països han aconseguit la paritat en l'ensenyament superior. Les dades obtingudes en els informes constaten que, una vegada escolaritzades, les xiques mostren menys tendència a abandonar l'escola que els xics i aconsegueixen iguals o millors resultats escolars que ells.

L'educació superior també està en auge, però lluny d'aconseguir la paritat de sexes. Als països desenvolupats i en transició hi ha més dones que homes que cursen estudis superiors. No obstant això, globalment, el nombre de dones matriculades en aquest nivell d'ensenyament continua sent inferior al dels homes. Es va constatant l'alta matriculació de dones en les branques universitàries de ciències socials i ciències de l'educació, paral·lela a menys participació en les disciplines científiques i tecnològiques. Aquesta tendència continua consolidant les desigualtats socials en detriment de la dona pel que fa a oportunitats laborals i accés a llocs de direcció.

L'alfabetització continua sent un objectiu difícil d'aconseguir. Al món continua havent-hi més de 770 milions d'adults (un de cada cinc) que manquen de competències mínimes en lectura, escriptura i aritmètica elemental, i dos terços són dones. La majoria de la població analfabeta es concentra a l'Àsia meridional i occidental, a l'Àfrica subsahariana i a l'Àsia oriental i el Pacífic. El nombre d'analfabets ha continuat augmentant en xifres absolutes en les dues primeres d'aquestes tres regions a causa de l'elevat creixement demogràfic.

En els informes ha sigut impossible tenir en compte la majoria dels *països en situació de conflicte o postconflicte*. En relació amb aquesta circumstància, cal oferir als

infants que viuen en països en crisi possibilitats d'educació adaptades a la seua situació específica.

La *despesa nacional* en educació ha anat augmentant en la majoria de països. No obstant això, la despesa nacional i l'ajuda externa encara han de créixer a fi d'oferir més places escolars i disposar de suficients mestres. Alguns països han d'afrontar enormes desafiaments per a aconseguir l'EPT. El grau de compromís d'un govern amb l'EPT es pot avaluar examinant la proporció de la despesa dedicada a l'educació en comparació amb la destinada a altres partides pressupostàries. En la mesura en què l'ensenyament secundari assoleix cada vegada més auge és previsible que augmenten les tensions pel que fa al repartiment del pressupost entre aquesta etapa educativa i la primària. Si l'oferta d'ensenyament secundari no és suficient, és improbable que pugua aconseguir-se la meta comuna de l'EPT, és a dir, aconseguir la universalització d'un ensenyament primari de qualitat. I això perquè la majoria dels pares envien els fills a l'escola primària amb l'esperança que puguin continuar estudiant en l'ensenyament secundari.

Finalment, respecte al *suport internacional* a l'EPT, cal recordar que el Marc d'acció de Dakar va proclamar que "cap país que es comprometia seriosament amb l'educació per a tothom no s'ha de veure frustrat per falta de recursos en el seu esforç per assolir aquesta meta". Encara que l'ajuda global a l'educació i, en particular, a l'educació bàsica ha augmentat des de l'any 2000 i que hi ha el compromís de prestar-li més suport, l'import dista molt d'aconseguir la suma d'11.000 milions de dòlars anuals necessaris per a assolir la universalització de l'ensenyament primari i incrementar els programes d'alfabetització destinats a joves i adults. La constatada tendència a l'increment de l'ajuda evidencia la creixent atenció que els donants i els països beneficiaris van prestant al programa d'EPT. Però encara que aquesta tendència és encoratjadora, l'ajuda a l'educació bàsica continua representant un percentatge mínim de l'ajuda total proporcionada als països en desenvolupament. A més, cal assenyalar que quasi la meitat de l'ajuda a l'educació s'assigna a l'ensenyament superior, i que gran part es destina a la concessió de beques per a cursar estudis en institucions docents dels països donants.

4.2. Educació i atenció de la primera infància (EAPI)

Pot afirmar-se que, de manera global, a l'hora d'afrontar el projecte d'EPT no s'ha tingut prou en compte els xiquets més menuts. Als països més desenvolupats, el treball de la dona en la indústria i en el sector terciari s'ha traduït en més escolarització en l'ensenyament preescolar. L'augment del nombre de famílies monoparentals –en particular les encapçalades per dones– a la UE i a l'Amèrica Llatina també té repercussions en l'educació i l'atenció de la primera infància. L'escolarització en preescolar s'ha triplicat en les últimes quatre dècades (especialment acusat ha sigut l'increment de l'escolarització en preescolar a l'Àfrica subsahariana i l'Àsia meridional i occidental) i la majoria dels països de l'OCDE han prescrit, com a mínim, dos anys d'ensenyament preescolar obligatori. Malgrat això, en molts països en desenvolupament el grau de cobertura d'aquesta etapa educativa continua sent molt escàs i els programes d'EAPI només són accessibles a un sector de la població compost majoritàriament per famílies urbanes acomodades. Els governs donen poca atenció a l'ensenyament preescolar en la despesa pública i l'EAPI no constitueix una prioritat per a la majoria dels organismes donants.¹⁷

Els governs tenen un paper més actiu en l'oferta de programes educatius per als xiquets de més de tres anys, i un paper una mica més discret pel que fa als menors de tres anys. En el 70% dels països aquesta edat és l'establida legalment per a començar l'ensenyament preescolar. Als països en desenvolupament se sol considerar que l'educació dels menors de tres anys és incumbència dels pares, d'associacions privades o d'organismes no governamentals. Només en poc més de la meitat dels països del món es registra la presència d'un o dos programes nacionals destinats a la franja d'edat de 0 a 3 anys. Ofereixen, en general, serveis de guarderia a temps parcial i, en alguns casos, atenció sanitària i activitats educatives. Caldria disposar de molta més informació sobre els programes per a xiquets menors de tres anys per a poder fer un seguiment exhaustiu de l'EAPI. La veritat és que la gran diversitat d'oferta, organització i finançament dels programes d'EAPI provoca enormes problemes per a fer-ne el seguiment. A més, en

¹⁷ Les dades són prou aclaridores: si exceptuem Austràlia, Grècia i Espanya, els països donants assignen a l'ensenyament preescolar menys del 10% de l'ajuda subministrada a l'ensenyament primari, i el percentatge que representa l'EAPI en l'ajuda total a l'educació per part de la majoria dels donants és inferior al 0,5%.

l'objectiu de l'EPT relatiu a la primera infància (objectiu número 1) no es fixa una meta quantitativa que permeti calibrar els progressos aconseguits.

Les principals *dificultats per al seguiment* de l'EAPI són:

- a) Falta de dades sistemàtiques sobre els programes destinats a infants de menys de tres anys.
- b) Informació insuficient sobre el grau en el qual els programes se centren en la salut, el desenvolupament físic, l'aprenentatge i l'ajuda als pares.
- c) Les dades són susceptibles de subestimar el nombre de xiquets menuts que es beneficien de programes finançats per altres ministeris diferents del d'educació, d'entitats privades o comunitats locals.

Als països desenvolupats i en transició, i també a l'Amèrica Llatina, el principal *proveïdor de serveis* d'EAPI és el sector públic. Per contra, el sector privat és preponderant a l'Àfrica subsahariana, als estats àrabs, al Carib i l'Àsia oriental.

Quant a la *igualtat d'oportunitats*, la majoria de les regions del món s'acosten a l'assoliment de la paritat de sexes en l'ensenyament preescolar.¹⁸ No obstant això, dins d'un mateix país, els xiquets de les famílies més pobres i de les famílies que viuen en zones rurals tenen moltes menys possibilitats d'accés a l'EAPI. Els xiquets més vulnerables i desfavorits, aquells que més beneficis podrien obtenir dels programes d'EAPI –és a dir, els que corren més risc de patir malnutrició o malalties–, són els que més poques probabilitats tenen de participar-hi. Finalment, diversos estudis mostren que quan la mare ha cursat estudis secundaris, la probabilitat que els fills es beneficien de programes d'EAPI és més alta.

Als països en desenvolupament, el *personal dels programes* d'EAPI ha rebut, en línies generals, una formació mínima i sol estar relativament mal remunerat, si bé els requisits per a ser docent en l'ensenyament preescolar en aquests països varien molt i poden anar des d'un certificat d'estudis secundaris fins a un títol d'ensenyament superior.

¹⁸ Al món, el 48% dels xiquets escolaritzats en educació infantil són xiques, i aquesta proporció s'ha mantingut inalterada des de 1999. Fins i tot a les regions amb grans disparitats, en particular als estats àrabs, s'han aconseguit progressos considerables quant a la paritat.

En general, aquests docents estan menys formats que els seus homòlegs de l'ensenyament primari. En la majoria dels països industrialitzats, la qualificació exigida inclou un títol d'ensenyament superior, a més de formació específica. Quasi tots els docents de preescolar són dones, la qual cosa afavoreix una concepció de l'EAPI com a prolongació del paper tradicional de la mare. En la majoria dels països sobre els quals disposem de dades –bàsicament, països d'ingressos mitjans– els sous dels docents d'educació infantil i primària solen ser anàlegs. Hi ha disparitats en matèria de remuneració entre els docents d'infantil i les altres categories professionals, com ara educadors, i també entre els docents del sistema educatiu formal i els qui treballen en programes de caràcter no formal, sovint amb els infants més xicotets.

5. Conclusions

El panorama global que ofereix l'EPT és desigual. D'una banda, s'han aconseguit progressos importants des del Fòrum de Dakar, especialment en l'accés a l'ensenyament primari, també en el cas de les xiquetes. Però d'altra banda, en l'avanç cap als altres objectius de l'EPT s'ha anat acumulant retard i l'assoliment dels objectius s'ha anat posposant *ad calendas graecas*; en particular, es continua prestant poquíssima atenció a la disminució de l'analfabetisme entre les persones adultes i als programes per a educar i atendre els xiquets abans que entren a l'escola primària.

Els objectius d'una educació per a tothom que havien d'aconseguir-se per a l'any 2015 no es van arribar a materialitzar malgrat els esforços realitzats. No obstant això, es van programar noves claus com a part d'una nova agenda per a abordar tant les qüestions pendents com els nous desafiaments. Per a l'etapa denominada *post 2015*, la UNESCO ha proposat centrar-se en quatre eixos: les polítiques d'accés a l'educació, la qualitat de l'aprenentatge, la ciutadania mundial (competències i possibilitats d'ocupació) i la governança i el finançament.

El desplegament normatiu en els tractats internacionals ha sigut, fins ara, insuficient en la mesura en què és en l'àmbit declaratiu on s'han produït els principals compromisos. Però la mera ratificació de les convencions i els tractats internacionals per part dels estats no en garanteix l'aplicació posterior. Sovint, els documents tenen poca

repercussió sobre la població infantil. I és que, en última instància, l'educació serà allò que el context social i econòmic del país on es duga a terme vulga que siga. Si volem continuar avançant cap a la meta proposada, cal complir els compromisos polítics assumits en les cimeres mundials i invertir recursos econòmics per a assolir-los. No podem deixar un quefer d'aquesta envergadura lliurat només a la bona voluntat de les comunitats educatives.

Els informes de seguiment de la UNESCO criden l'atenció sobre el fet que es necessiten 26.000 milions de dòlars a l'any per a atendre el dèficit de l'educació bàsica al món i 1,6 milions de docents suplementaris per a assolir l'ensenyament primari universal. Lamentablement, els donants no han complit el compromís que van subscriure en els fòrums mundials sobre l'educació de Dakar (2000) i d'Incheon (2015) per a garantir que cap país no es quedara sense aconseguir l'educació per a tothom per falta de recursos. No obstant això, els informes de la UNESCO deixen clar també que els compromisos adquirits pels països signants en qüestions vinculades al dret a l'educació tenen la clara intenció de continuar incidint en la necessitat del compliment dels mateixos objectius, posant noves dates en l'horitzó (2025-2030) i mesurant-ne els resultats de manera eficaç i amb l'oportuna retroalimentació.

TEMA 4. DELS OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT DEL MIL·LENNI (ODM) ALS OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (ODS)

1. Introducció
 2. L'educació com a element clau per al desenvolupament
 3. La Declaració de les Nacions Unides (2000) i els objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM)
 - 3.1. Balanç d'èxits aconseguits
 4. L'Agenda 2030 i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS)
 - 4.1. L'educació en el marc dels ODS
 5. Conclusions i estat de la qüestió
-

1. Introducció

El nostre somni és un món sense pobresa.

(Lema del Banc Mundial des de 1990)

Com va posant en relleu la professora Adela Cortina els darrers anys a través de diverses obres, articles, entrevistes, ponències i fòrums, el pensament sobre la pobresa ha evolucionat significativament, sobretot durant els dos últims segles. Aquesta evolució la il·lustra perfectament Ravallion, qui mostra el trànsit des d'afirmacions com la de Philippe Hecquet en 1740, “els pobres són com les ombres en un quadre: proporcionen el contrast necessari”, fins al lema corporatiu del Banc Mundial que hem esmentat abans d'aquest paràgraf.

En aquest tema ens ocuparem dels huit objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM) emanats de la Cimera del Mil·lenni del 2000, i també dels 17 objectius de desenvolupament sostenible (ODS) ratificats per l'Assemblea General de les Nacions

Unides mitjançant la denominada *Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible*. Els objectius de l'EPT que hem analitzat en el tema anterior també contribueixen a la consecució global dels ODM, especialment el segon (educació primària universal) i el tercer (igualtat de gènere en l'educació). I el mateix podem dir dels ODS, en particular dels objectius 4 (educació inclusiva, equitativa i de qualitat i educació permanent) i 5 (igualtat de gènere i empoderament de dones i xiquetes).

La interrelació entre el programa d'EPT i els ODM/ODS és diàfana, ja que els objectius relacionats més directament amb l'educació poden servir com a catalitzadors en la consecució de pràcticament tots els altres objectius. Igual que en el tema anterior, tractarem d'establir el balanç d'èxits i fracassos dels ODM i els ODS al món d'acord amb l'horitzó temporal per al qual es van programar.

2. L'educació com a element clau per al desenvolupament

A final dels anys cinquanta del segle XX, en vista de l'augment de la bretxa entre el Nord i el Sud, la idea de *desenvolupament* emergeix amb força com a objecte d'anàlisi i estudi. Al llarg de la dècada dels seixanta, la UNESCO enriqueix el debat i es compromet decididament pel desenvolupament de les regions més desfavorides del planeta. Amb el transcurs del temps, al voltant de la noció de desenvolupament van anar sorgint un ventall de paradigmes i teories: models econòmics, enfocaments socials i ecològics, enfocaments polítics i enfocaments culturals i tècnics. Cada model té conseqüències diferents per a l'educació i la implicació en el desenvolupament de diverses maneres.

Entre els enfocaments culturals i tècnics –també denominats *models de desenvolupament cultural*–, el model de desenvolupament mútuament compatible s'orienta, de manera prioritària, a la consideració del component cultural, i s'assenta sobre la cultura viva d'una població per a concebre i promoure a partir d'ací el desenvolupament. Integra harmoniosament el *desenvolupament econòmic* amb el *benestar social*, considerant els dos factors precondicions per a alleujar la pobresa i fer possible el *desenvolupament sostenible*. Tècnicament es concedeix més suport a programes concrets i locals que a projectes globals, i s'opta per estratègies en què les repercussions es manifesten a llarg termini.

D'altra banda, el model de desenvolupament comunitari endogen pot considerar-se una variant del model de desenvolupament humà i, indirectament, del model de desenvolupament sostenible. Fa seu el lema “pensar globalment i actuar localment”, que va nàixer a la Cimera de Rio (1992) sobre medi ambient, però que torna a tenir sentit amb un rerefons més polític i social. El desenvolupament ha de materialitzar-se des de l'esforç conjunt a dues bandes –global i local–, perquè serà el resultat de la combinació d'una mobilització i un esforç local amb un vigorós moviment de cooperació internacional que possibilita la canalització de recursos financers, transferència de tecnologia, etc.

En els anys noranta es produeix un canvi de perspectiva en relació amb el concepte de desenvolupament. La mirada es projecta cap a un pla multidimensional on el creixement econòmic no és ja l'únic referent substancial del desenvolupament i en què l'educació ocupa el lloc central. El Banc Mundial serà una de les organitzacions que postulen aquest enfocament a l'hora d'impulsar les seues polítiques en l'àmbit del desenvolupament. Un bon exemple d'això el trobem en la posició del Banc quan assenyala com a objectiu global del desenvolupament incrementar els avanços en l'assoliment dels drets econòmics, polítics i civils per a tothom al marge del sexe, grups ètnics, religions, races, regions i països. El concepte de *desenvolupament humà*, avançat en 1990 pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) en el seu primer *Informe sobre desenvolupament humà*, és, sens dubte, un exponent clar del canvi de perspectiva. El desenvolupament humà es conceptualitza, genèricament, com un “procés d'ampliació de les opcions de les persones”, en què les necessitats, les aspiracions i les opcions de les persones se situen al centre de les activitats de desenvolupament i, segons la concepció actual, aquest desenvolupament humà es vertebrava al voltant d'aspectes com ara la potenciació, la cooperació, l'equitat, la sostenibilitat i la seguretat. Des d'aquesta òptica, garantir les oportunitats d'accés equitatiu a una educació de qualitat es converteix en un referent de primer ordre, ja que *l'educació* es considera com el motor o *catalitzador dels processos de desenvolupament*.

En referència als objectius de desenvolupament –dels quals ens ocuparem en aquest tema–, els *models de desenvolupament cultural* forgen unes finalitats que es concentren a fomentar una política activa que reduïska la pobresa a partir d'alternatives de naturalesa no econòmica i més centrades en les persones. Aquests models s'orienten a enfortir estratègies procedents dels àmbits polític i social, fins i tot tècnic, abans que

tractar de prioritzar instruments purament econòmics. L'interès es concentra en la persona, en la seua capacitat de lideratge social i polític i en la possibilitat de consolidar el seu protagonisme en el procés de desenvolupament.

Per a aquests models culturals i tècnics, l'educació constitueix un altre vector per a promoure el desenvolupament, dins d'un marc ampli que inclou aspectes socials, tècnics, assistencials, etc. Tant organismes internacionals –com ara la UNESCO– a escala mundial com ONGD a escala local, es distingeixen com les institucions més indicades per a promoure i posar en pràctica aquesta dimensió del desenvolupament. Els models de desenvolupament busquen generar, en realitat, l'*autodesenvolupament*, la qual cosa implica una independència respecte dels països desenvolupats o del Nord. Amb aquests enfocaments, s'insisteix a dissenyar una educació que considere els àmbits social i polític, alhora que no renuncie a la cultura i les tradicions pròpies.

Qualsevol model pedagògic (teoria) deriva d'un model educatiu (praxi) que es vol emprendre. És imprescindible determinar tant *quin model* d'educació s'imparteix a la infància i la joventut com el *per a què* els ofereixen aquest model. Quan parlem de contextos desfavorits, no podem deixar de vincular l'educació amb la pobresa. Les injustícies econòmiques i socials constitueixen el principal obstacle per al desenvolupament educatiu i la democratització de l'educació. Al llarg dels anys s'ha pogut constatar, arreu del món, que l'absentisme i l'abandó escolar són més alts com més pobresa i privació de serveis i drets bàsics pateixen els menors.

Quan parlem de *pobresa* ens referim a milions de xiquets, xiquetes i persones adultes que no reben assistència sanitària ni educació. El complex fenomen de la pobresa és resultat de la confluència de processos econòmics, polítics i socials que no sols estan en íntima connexió entre si, sinó que, sovint, es reforcen i es justifiquen mútuament i, així, agreugen més encara les privacions de tota mena que pateixen les persones pobres. Les conseqüències que aquestes mancances tenen sobre la infantesa són, en molts casos, irreversibles, i quan aquests xiquets pobres creixen transmeten aquestes mateixes condicions de vida a la seua descendència, la qual, al seu torn, queda atrapada en el cercle viciós o, més ben dit, en *l'espiral de la pobresa*. Aquest fenomen es denomina “transmissió intergeneracional de la pobresa”.

Lluitar contra la pobresa i per un altre model polític i socioeconòmic s'ha convertit en un imperatiu per a poder emprendre amb èxit l'educació per a tothom. Cal destacar el paper decisiu que té (o que hauria de tenir) l'educació, no sols per a permetre a les persones valdre's per si mateixes, sinó també per a empoderar-les, garantir que participen políticament de manera efectiva i per a afavorir el desenvolupament en termes de benestar de les societats i de les persones. Una educació projectada cap al desenvolupament dels pobles afavoreix la consecució d'una vida democràtica que augmente les possibilitats de participació en la societat amb equitat i creixement sostenible. Un model educatiu com aquest constitueix un vector indispensable en la lluita contra la pobresa i l'analfabetisme, els quals no fan sinó privar les persones de l'exercici dels seus drets més elementals i d'oportunitats per a desenvolupar-se i adquirir noves cotes de benestar. És per tot això que l'educació esdevé *l'eix i l'element transversal* que vertebra tots els objectius de desenvolupament, tant dels ODM primigenis com dels ODS ulteriors. L'educació té un inestimable valor *instrumental* en relació amb el desenvolupament, especialment amb l'erradicació de la pobresa, però també amb la igualtat de gènere, la salut maternoinfantil, la prevenció de les malalties, la sostenibilitat mediambiental, etc.

3. La Declaració de les Nacions Unides (2000) i els objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM)

En la dècada dels noranta del segle passat, en vista de la constatació que la bretxa entre el Nord i el Sud anava creixent, la Secretaria General de les Nacions Unides va proposar fer una sèrie de cimera internacional per a afrontar els grans problemes de la humanitat. Després d'aquestes reunions i amb la puixança dels moviments antiglobalització, el setembre de l'any 2000, a Nova York, es va fer la Cimera del Mil·lenni, on els representants dels estats membres de les Nacions Unides signaven la *Declaració del mil·lenni*.

La *Declaració del mil·lenni* incloïa huit ODM, és a dir, huit propòsits de *desenvolupament humà* –referits a problemes que es consideraven greus o radicals– que

els països membres acordaven tractar d'aconseguir per a l'any 2015.¹⁹ Els huit objectius eren els següents:

1. Erradicar la pobresa extrema i la fam.
2. Aconseguir l'ensenyament primari universal.
3. Promoure la igualtat entre sexes i l'autonomia de la dona.
4. Reduir la mortalitat infantil.
5. Millorar la salut materna.
6. Combatre el VIH/sida, el paludisme i altres malalties.
7. Garantir la sostenibilitat del medi ambient.
8. Fomentar una associació mundial per al desenvolupament.

Cada objectiu es dividia, al seu torn, en una sèrie de *metes específiques* (28) mesurables i quantificables mitjançant 48 *indicadors* concrets. Vegem aquestes metes i els indicadors pel que fa als objectius 2 i 3, que són els que més estretament es vinculen a l'acció educativa. L'objectiu 2, "aconseguir l'ensenyament primari universal", es concreta en la meta específica 2.a): "Assegurar que l'any 2015 els infants de tot el món puguin acabar un cicle complet d'ensenyament primari". Per a quantificar i verificar els assoliments en relació amb aquesta meta específica es van establir tres indicadors:

- 2.1. Taxa neta de matriculació en l'ensenyament primari.
- 2.2. Proporció d'alumnes que comencen el primer grau i arriben a l'últim grau de l'ensenyament primari.
- 2.3. Taxa d'alfabetització de dones i homes de 15 a 24 anys.

Per la seua banda, l'objectiu 3, "promoure la igualtat entre sexes i l'autonomia de la dona", es concretava en la meta específica 3.a): "Eliminar les desigualtats entre sexes en l'ensenyament primari i secundari, preferiblement per al 2005, i en tots els nivells de

¹⁹Aquesta era la primera vegada que l'agenda internacional del desenvolupament fixava una data per a la consecució d'acords concrets i mesurables.

l'ensenyament com a molt el 2015". Els indicadors corresponents a aquesta meta també són tres:

- 3.1. Proporció de xiquetes i xiquets en l'ensenyament primari, secundari i superior.
- 3.2. Proporció de dones amb ocupacions remunerades en el sector no agrícola.
- 3.3. Proporció d'escons ocupats per dones en els parlaments nacionals.

3.1. Balanç d'èxits aconseguits

A partir de la Cimera del Mil·lenni del 2000, els ODM es van erigir en la principal agenda del desenvolupament; tant les agències de les Nacions Unides com els altres organismes internacionals, les ONGD i les agències oficials de cooperació van centrar les seues activitats a fer-los realitat.

Des del primer moment, els ODM van ser objecte de diverses crítiques: alguns els van considerar una mera declaració d'intencions que no es compliria *de facto*; altres veus van qüestionar el finançament dels ODM, ja que després del 2015 no es mobilitzaria la mateixa quantitat de recursos; va haver-hi qui va vaticinar que els objectius no es complirien perquè eren massa vagues o ambiciosos; per a uns altres, els ODM no eren més que un revés a les polítiques de desenvolupament, perquè lluitaven contres les conseqüències i no contra les causes del subdesenvolupament; finalment, uns altres qüestionaven que la pobresa extrema se situara en un dòlar al dia quan, per exemple, el Banc Mundial emprava la xifra d'1,25 dòlars diaris com a llindar de la pobresa extrema.

El mes d'abril del 2011, el Banc Mundial mostrava estadísticament el grau de compliment dels ODM. Segons va publicar aquest organisme internacional, entre l'any 1981 i 2005, el percentatge de persones que vivien en la pobresa extrema (menys d'1,25 dòlars al dia) havia passat del 52% al 26% de la població mundial, i les dades feien preveure que es reduiria fins al 14,4% el 2015. Podríem parlar, per tant, d'un avanç considerable cap a la consecució de l'objectiu prioritari, encara que amb considerables diferències geogràfiques.

Ja el 2015, expirat el termini establert per a l'assoliment dels objectius, les Nacions Unides van avaluar els progressos aconseguits respecte a la consecució dels ODM d'acord amb els diversos indicadors que s'havien determinat en la declaració del 2000. L'avaluació dels indicadors va precisar quins països havien complert les metes del mil·lenni:

a) Pel que fa als països llatinoamericans i del Carib, Nicaragua i l'Equador van complir les metes; Cuba va complir la majoria de metes; al Perú es van qüestionar els canvis metodològics emprats per al mesurament dels resultats i simular que les metes s'estaven aconseguint, ja que les declaracions que afirmaven que els objectius s'havien aconseguit contrastaven amb la massiva pobresa que encara es vivia en aquest país.

b) Dins de l'Amèrica anglosaxona, només el Canadà va complir les metes del mil·lenni.

c) La UE constitueix un cas especial, atès que la majoria dels estats membres no pateixen a penes pobresa extrema. Alemanya, Espanya, Luxemburg, Suïssa, Suècia, Holanda, Irlanda, Finlàndia i el Regne Unit (en aquell moment encara era estat membre de la Unió) van complir les metes.

d) A la comunitat d'estats independents de l'antiga Unió Soviètica (CEI) i l'est d'Europa (incloent-hi Turquia), només Turquia, Ucraïna i Rússia van complir les metes.

e) A l'Àfrica, Sud-àfrica va ser l'únic país a aconseguir-les.

f) L'Àsia va obtenir el principal èxit en el compliment de les metes, ja que les van complir Malàisia, les Filipines, Vietnam, Hong Kong, Taiwan, Singapur i Corea del Sud. El Japó, igual que la UE, no patia a penes pobresa extrema. Cal destacar el cas de l'Índia, que va reduir la pobresa extrema en més d'un 30%.

g) A l'Orient Mitjà i als estats àrabs no africans, els únics que compliren les metes van ser els Emirats Àrabs i Qatar.

h) A Oceania, només Nova Zelanda les va complir, encara que a Austràlia es va estimar que la pobresa extrema no superava el 0,1%.

De manera global, l'informe del 2015 va posar de manifest els aspectes següents:

- a) Al món s'havia reduït en més de la meitat la quantitat de persones que vivien en la pobresa extrema: uns 700 milions de persones van eixir de la pobresa.
- b) La quantitat de persones de classe mitjana treballadora que vivia amb més de quatre dòlars al dia s'havia triplicat entre 1991 i 2015.
- c) El percentatge de persones amb nutrició insuficient a les regions en desenvolupament va caure a quasi la meitat des de 1990.
- d) La taxa mundial de mortalitat de xiquets menors de cinc anys va disminuir en més de la meitat (es va salvar la vida de 48 milions de xiquets menors de cinc anys) i la taxa de mortalitat materna va disminuir en un 45%.
- e) Es van evitar més de 6,2 milions de morts causades pel paludisme i 5,9 milions per malària entre els anys 2000 i 2015, principalment de xiquets menors de cinc anys a l'Àfrica subsahariana.
- f) Les infeccions de VIH van disminuir aproximadament un 40% entre l'any 2000 i el 2013.

Si ens centrem en l'objectiu 2, aconseguir l'ensenyament primari universal, podem assenyalar que la *taxa neta d'escolarització en ensenyament primari* (indicador 2.1) havia augmentat, globalment, del 85,1% l'any 2000 al 91,5% el 2015. La taxa neta més baixa corresponia a l'Àfrica subsahariana, on havia passat en aquest mateix període del 60,3% al 79,7%. En el cas de les xiquetes, el progrés en la taxa de matriculació a escala mundial havia augmentat del 82,1% al 91,2%. També ací la taxa inferior de matriculació corresponia a l'Àfrica subsahariana, on va passar del 56,5% l'any 2000 al 77,4% el 2015. L'indicador 2.2 posava de manifest un lleuger increment en la *proporció d'alumnat que començava el primer grau i arribava a l'últim grau de l'ensenyament primari*: globalment s'havia passat del 75,3% al 75,4% entre l'any 2000 i el 2015. Els percentatges més alts, tant en xiquets com en xiquetes, corresponien a les zones de l'Àsia oriental i del Caucas i a l'Àsia central. Pel que fa a la *taxa d'alfabetització de dones i homes de 15 a 24 anys* (indicador 2.3), mundialment, la taxa d'alfabetització havia ascendit del 87,3% l'any 2000 al 91,3% el 2015. No obstant això, és preocupant que als països menys avançats la taxa d'alfabetització encara era, l'any 2015, del 71,3% (fins i tot del 70,3% en el cas de les dones de l'Àfrica subsahariana).

4. L'Agenda 2030 i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS)

Després de l'avaluació del grau de consecució dels ODM, en la Cimera de les Nacions Unides per a l'aprovació de l'Agenda per al Desenvolupament després del 2015 es va ampliar la llista d'objectius, que van passar a denominar-se objectius de desenvolupament sostenible. Els països membres van adoptar l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible i els seus 17 objectius. Els ODS són una crida universal a l'acció per a posar fi a la pobresa, protegir el planeta i garantir que totes les persones gaudisquen d'educació, aigua, energia neta, igualtat, pau i prosperitat. Es tracta d'un pla de mesures amb 17 objectius i 169 metes per a aconseguir un món més igualitari i habitable, metes que caldria complir abans del 2030. Aquests objectius porten implícit un esperit de col·laboració i pragmatisme amb la finalitat de millorar la vida, de manera sostenible, de les generacions futures.

La llista d'ODS aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el setembre del 2015 és la següent:

1. Posar fi a qualsevol forma de pobresa a tot el món.
2. Posar fi a la fam, aconseguir la seguretat alimentària i la millora de la nutrició i promoure l'agricultura sostenible.
3. Garantir una vida sana i promoure el benestar per a tothom en totes les edats.
4. Garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom.
5. Aconseguir la igualtat de gènere i empoderar totes les dones i les xiquetes.
6. Garantir la disponibilitat i una gestió sostenible de l'aigua i el sanejament per a totes les persones.
7. Garantir l'accés a una energia assequible, segura, sostenible i moderna per a tothom.
8. Promoure el creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva i el treball digne per a tothom.
9. Construir infraestructures resilents, promoure la industrialització inclusiva i sostenible i fomentar la innovació.

10. Reduir la desigualtat dins de cada país i entre països.
11. Aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles.
12. Garantir modalitats de consum i producció sostenibles.
13. Adoptar mesures urgents per a combatre el canvi climàtic i els seus efectes.²⁰
14. Conservar i usar de manera sostenible els oceans, els mars i els recursos marins per al desenvolupament sostenible.
15. Protegir, restablir i promoure l'ús sostenible dels ecosistemes terrestres, gestionar els boscos de manera sostenible, lluitar contra la desertificació, detenir i invertir la degradació del sòl i posar fre a la pèrdua de diversitat biològica.
16. Promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tothom i crear institucions eficaces, responsables i inclusives en tots els àmbits.
17. Enfortir els mitjans d'execució i revitalitzar l'Aliança Mundial per al Desenvolupament Sostenible.

De manera més esquemàtica, els ODS solen enunciar-se així:

1. Fi de la pobresa.
2. Fam zero.
3. Salut i benestar.
4. Educació de qualitat.
5. Igualtat de gènere.
6. Aigua neta i sanejament.
7. Energia assequible i no contaminant.
8. Treball digne i creixement econòmic.
9. Indústria, innovació i infraestructures.
10. Reducció de les desigualtats.
11. Ciutats i comunitats sostenibles.
12. Producció i consum responsables.

²⁰ Es reconeix que la Convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic és el principal fòrum intergovernamental internacional per a negociar la resposta mundial al canvi climàtic.

13. Acció climàtica.
14. Vida submarina.
15. Vida d'ecosistemes terrestres.
16. Pau, justícia i institucions sòlides.
17. Aliances per a aconseguir els objectius.

Cal preguntar-se quina és la diferència entre els OMD i els ODS. No es tracta només d'una modificació en l'enunciació dels objectius o en la nomenclatura, sinó que podem apreciar cinc *canvis significatius* que els ODS introdueixen en el disseny de l'agenda de desenvolupament:

a) Sostenibilitat. El nou pla posa en relleu una qüestió que havia quedat en un segon terme en els 15 anys anteriors: el model actual és insostenible; si volem garantir la vida i els drets de les persones i la perdurabilitat del planeta, el model ha de ser sostenible.

b) Equitat. Els ODM es basaven en mitjanes nacionals i no tenien en compte la realitat de les comunitats més vulnerables i allunyades. Els ODS inclouen un enfocament en què es tenen en compte més paràmetres que reflecteixen millor la realitat i permeten treballar amb dades més precises.

c) Universalitat. Mentre que amb els ODM es treballaven les metes només als països en desenvolupament, s'infereix dels ODS que no es pot parlar d'agenda de desenvolupament si no s'assumeix que tots els problemes estan interconnectats, que són transfronterers i que cal tractar-los des de tots els països.

d) Compromís. A diferència dels ODM, els ODS comprometen per primera vegada tots els països del món. Això significa, per exemple, que el Govern d'Espanya ha d'aplicar l'Agenda 2030 en les seues polítiques internes, cosa que comporta un canvi substancial.

e) Abast. Enfront dels huit ODM, ara tenim 17 ODS amb 169 metes per aconseguir. Encara que pugui semblar massa ambiciosa, la nova Agenda no ha volgut deixar de costat qüestions que considera fonamentals, com ara l'ocupació digna i el canvi climàtic.

4.1. L'educació en el marc dels ODS

L'objectiu d'aconseguir una educació inclusiva i de qualitat per a tothom es fonamenta en la ferma convicció que l'educació és un dels motors més poderosos i provats per a garantir el desenvolupament sostenible. La força de les societats se sustenta en un sistema educatiu de qualitat, inclusiu, igualitari, democràtic i coeducatiu. I això perquè l'educació proporciona a la població les eines necessàries per a assajar solucions innovadores per a fer front als problemes més greus del món.

Així doncs, una educació de qualitat ha de ser la base de la societat futura. D'això es dedueix la transcendència d'augmentar els esforços encaminats a reforçar la funció que exerceix l'educació en la plena realització dels drets humans, la reducció de desigualtats de tota mena, l'erradicació de la pobresa, el manteniment de la pau, l'exercici responsable de la ciutadania local i global, la igualtat de gènere, el desenvolupament sostenible i la salut. De fet, l'ONU identifica l'objectiu 4 dels ODS –garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom– com l'objectiu axial per a assolir els altres objectius de l'Agenda 2030, ja que permet a les persones escapar de la pobresa i capacitar-les per a portar una vida més saludable i sostenible. En aquest sentit, l'objectiu 4 dels ODS vol assegurar que totes les xiquetes i xiquets completen la seua educació primària i secundària gratuïta per al 2030. També aspira a proporcionar l'accés igualitari a una formació tècnica assequible i a eliminar les disparitats de gènere i ingressos, a més d'aconseguir l'accés universal a una educació superior de qualitat.

Si analitzem l'enunciat de l'objectiu 4, hem de cridar l'atenció sobre els diversos elements que el componen:

- a) Educació inclusiva.
- b) Educació equitativa.
- c) Educació de qualitat.
- d) Aprenentatge durant tota la vida.
- e) Educació per a tothom.

Amb la finalitat de no ser redundants, no insistirem en la qüestió de l'educació per a tothom perquè s'ha tractat àmpliament en el tema 3, ni tampoc en la relació (tensió) entre qualitat i equitat en l'educació (vegeu el capítol 3 del tema 3). Però sí que ens detindrem en els conceptes d'*educació inclusiva* i d'*oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida*.

En primer lloc, es persegueix que l'educació siga *inclusiva*. Hem de recordar que l'educació inclusiva és aquell model pedagògic que busca satisfer les necessitats d'aprenentatge de tots els xiquets, joves i adults, amb especial atenció a aquells que són vulnerables a la marginalitat i l'exclusió social. En particular, els xiquets i les xiquetes amb diversitat funcional requereixen un suport tècnic, material i humà que siga efectiu, perquè es detecta que la falta d'ajuda repercuteix negativament en l'activitat diària a l'aula, en les activitats extraescolars i en la convivència, com també en les situacions d'assetjament escolar que, sens dubte, cal erradicar. La inclusivitat i l'atenció a les necessitats educatives especials no ha de dur a reduir el nivell d'exigència en aquest alumnat, sinó a posar tots els recursos humans i materials al seu abast perquè pugua aconseguir els objectius de cada etapa educativa de la mateixa manera que els altres companys i companyes. Pel que fa al sistema universitari, es continua observant la bretxa de gènere en les carreres tècniques o científiques i en l'accés als nivells més alts de l'escalafó docent (càtedres fonamentalment).

En segon lloc, l'aspiració de promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida fa referència a l'*educació permanent*. Com hem vist en el primer tema, l'educació permanent és un paradigma pedagògic obert a qualsevol etapa d'aprenentatge de la vida d'una persona. Vol portar tots els nivells i estats de la vida de l'ésser humà cap a un aprenentatge continu, amb la finalitat que totes les persones puguen ampliar coneixements, adquirir competències i millorar actituds. Podem referir-nos a dos *tipus d'educació permanent* les quals, al seu torn, es complementen entre si:

a) **Professional**: ha de crear les bases per a la promoció de l'individu, facilitar l'adaptació de les persones als canvis tecnològics i assegurar la mobilitat professional. És una formació encaminada a persones adultes que treballen i necessiten un reciclatge continu i sostingut en la seua professió.

b) Política: ha de fomentar el desenvolupament de les capacitats per a assumir els drets i deures de la ciutadania, especialment pel que fa a estar ben informats i desenvolupar l'esperit crític. En aquest aspecte, l'educació permanent ha de mostrar els dobles missatges de les fonts d'informació en temps de postveritat, i visibilitzar les possibilitats i els límits del desenvolupament de la societat.

En definitiva, la finalitat de l'educació permanent ha de ser convertir cada membre, tant individualment com socialment, en subjecte actiu de la seua transformació i de la transformació de l'entorn, intentant aconseguir la millora en la qualitat de vida.

5. Conclusions i estat de la qüestió

Tal com es desprèn de l'últim informe global dels ODS (2018), per primera vegada en més d'un decenni s'ha incrementat en més de 38 milions el nombre de persones que pateixen fam, xifra que ha passat de 777 milions el 2015 a 815 milions el 2016 (d'un total d'aproximadament 7.500 milions de persones al món). En l'informe del 2018 es conclou que els conflictes i els efectes del canvi climàtic van ser els principals factors que van contribuir a augmentar el nombre de persones que s'enfronten a la fam i al desplaçament forçós, a més de limitar el progrés en l'accés universal als serveis bàsics relacionats amb l'aigua i el sanejament. Segons l'informe, els conflictes internacionals són, a hores d'ara, una de les principals causes d'inseguretat alimentària en 18 països. A més, el 2017 el món va experimentar la temporada d'huracans més devastadora registrada a l'Atlàntic Nord, la qual cosa va ocasionar més de 300.000 milions de dòlars en pèrdues econòmiques mundials lligades als desastres naturals.

En l'àmbit educatiu, durant l'última dècada les taxes d'escolarització i d'accés a tots els nivells formatius s'han incrementat considerablement, sobretot en el cas de les dones i les xiquetes. Els avanços més importants han sigut a l'Àfrica subsahariana, on el percentatge de xiquets i xiquetes sense escolaritzar s'ha reduït al 22%, i a l'Àsia meridional, on la xifra ha baixat al 6%, segons dades de l'Institut d'Estadística de la UNESCO. Però malgrat la millora reconeguda de la situació mundial dels sistemes educatius, encara queden molts aspectes per corregir. Més de 265 milions de xiquets i xiquetes continuen hui sense estar escolaritzats, i 617 milions de joves manquen dels

coneixements bàsics d'aritmètica i d'un mínim d'alfabetització. La situació de conflicte en determinades zones del món afecta el 50% dels xiquets i xiquetes que no van a escola. L'escassetat de professorat qualificat i les males condicions de les escoles en determinades regions són altres causes que contribueixen a crear un sistema educatiu deficient i desigual a escala mundial. Per a complir les metes educatives de l'Agenda 2030 serà necessari invertir en beques educatives, tallers de formació per a docents, construcció d'escoles i, dins de l'escola, millor accés a l'aigua i a l'electricitat.

En el cas concret d'Espanya, la cooperació internacional ha contribuït a promoure el desenvolupament i a transformar la vida de milers de persones afectades per la pobresa. No obstant això, els últims anys la cooperació ha hagut de fer front a dos seriosos inconvenients. D'una banda, les desproporcionades retallades pressupostàries derivades de la crisi econòmica que van portar, del 2010 al 2012, a una caiguda pressupostària del 67% que situà Espanya en tercer lloc per la cua dels països donants de l'OCDE. D'altra banda, la justificació d'aquest fet per part de la classe política davant la ciutadania, que suggereix que Espanya ha cooperat fins ara per damunt de les seues possibilitats i que la retallada respon al mateix ajust pressupostari que han hagut de fer altres països castigats per la crisi. Les dades, tanmateix, no és això el que indiquen: l'esforç d'Espanya durant les últimes dècades ha estat sistemàticament per davall de la mitjana dels països europeus. I quan els successius governs de la nació s'han vist obligats a reduir el dèficit públic, l'ajuda ha patit un càstig desproporcionat respecte d'altres països, on les reduccions de la cooperació no han sigut proporcionalment tan elevades. En el moment actual, amb un nou Govern, una nova política de blocs i després de fracassar el promès pacte per l'educació, ens trobem davant d'un futur incert pel que fa a polítiques econòmiques, socials i educatives. Estarem atents a veure el grau de compromís polític amb la consecució dels objectius de l'Agenda, especialment amb l'objectiu 4. Perquè no oblidem que, com a ciutadans i com a educadors, tenim l'obligació moral d'exigir una atenció prioritària a l'educació en les polítiques i en les pràctiques dels governs.

TEMA 5. L'EDUCACIÓ A L'AMÈRICA LLATINA

1. Introducció
 2. L'evolució de les polítiques educatives a l'Amèrica Llatina en la segona meitat del segle XX
 - 2.1. L'etapa de l'activisme optimista: educació i desenvolupament (1960-1980)
 - 2.2. De la frustració d'una *dècada perduda* a les reformes generalitzades com a prioritat de l'agenda educativa regional (1980-2000)
 3. Balanç de la situació actual de l'educació iberoamericana
 - 3.1. Les metes educatives 2021 de l'OEI
 - 3.2. La Campanya Llatinoamericana pel Dret a l'Educació (CLADE)
 4. El cas particular de l'educació superior
 - 4.1. Aproximació històrica recent
 - 4.2. Tendències actuals
 5. A manera de conclusió: la necessitat de concertar la política educativa
-

1. Introducció

[...] òbviament, el Banc Mundial no té gens d'interès real a pagar una educació bàsica de nou anys per a 200 milions de joves llatinoamericans que, en eixir de l'escola, s'incorporen al sector d'ocupacions precàries o a l'exèrcit de desocupats, amb minsos ingressos que no garanteixen la reproducció de la força de treball i en un inframon en què les habilitats educatives formals adquirides no són instruments necessaris en la lluita per la supervivència [...]. El fet de proporcionar a aquests *condemnat de la terra* les armes intel·lectuals per a entendre la seua situació, podria augmentar significativament el risc polític per a l'estabilitat del *statu quo*.

(Chomsky, N.; Dieterich, H.: *La aldea global*, 1999)

En aquest tema ens ocuparem de la situació de l'educació a Llatinoamèrica i el Carib per a conèixer i entendre el sentit de la seua evolució des dels anys seixanta del segle passat fins a l'actualitat. I això tant en el pla de les polítiques educatives nacionals com en el de les realitats particulars en una regió marcada per la *diversitat contextual* i pel fet de ser un subcontinent en el qual les *desigualtats* –també les educatives– són les més grans dins del món en desenvolupament. Veurem també les propostes i els objectius definits per l'Organització d'Estats Iberoamericans per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (OEI) en el disseny de les *Metes educatives 2021*. Estudiarem l'important paper de la societat civil a l'hora d'exigir als governs de la regió que facen efectiu el dret a l'educació, una societat civil organitzada i representada per totes les ONG agrupades en la Campanya Llatinoamericana pel Dret a l'Educació (CLADE). Per acabar, dedicarem un espai destacat a l'important paper de l'educació superior llatinoamericana en la formació d'una societat del coneixement al servei del desenvolupament de la regió.

L'evolució de l'educació a l'Amèrica Llatina i el Carib durant les últimes dècades del segle XX reflecteix els successius canvis d'enfocament i d'estratègia que en política educativa han mantingut els governs i les organitzacions internacionals amb la finalitat de fer front a les creixents demandes que se suscitaven des dels àmbits econòmic, social i polític. Un procés que no ha sigut gens lineal; al contrari, les polítiques educatives públiques orientades a donar suport als programes de desenvolupament de l'oferta educativa a la regió, amb un horitzó inicialment tan sols quantitatiu –d'expansió–, i més tard des de la doble perspectiva de l'equitat i la qualitat, no han escapat a les contradiccions derivades de la interacció amb uns contextos heterogenis i, sobretot, complexos. Això explica la dinàmica permanent d'avanços, reculades, adaptacions, estancaments, ajornaments i reorientacions en les polítiques governamentals dels diversos països.

L'aproximació comparada a la realitat educativa de l'Amèrica Llatina és molt complexa per la gran diversitat geogràfica, històrica, política, econòmica i, fins i tot, cultural dels països de la regió. Aquest fet dificulta, així mateix, l'anàlisi de la problemàtica educativa i de possibles estratègies de solució que emprenen els organismes internacionals a l'hora de proposar directrius generals de reforma, no sempre útils o adequades per a tots i cadascun dels estats o subregions.

2. L'evolució de les polítiques educatives a Llatinoamèrica en la segona meitat del segle XX

2.1. L'etapa de l'activisme optimista: educació i desenvolupament (1960-1980)

Els seminaris interamericans sobre educació promoguts per la UNESCO, l'Organització dels Estats Americans (OEA)²¹ i alguns governs de la regió,²² evidencien la creixent preocupació per la situació educativa llatinoamericana, marcada, sobretot, per la insuficient cobertura de l'educació primària, l'analfabetisme, els problemes de qualitat educativa, la deficient formació del professorat i el feble compromís governamental amb la concreció de les seues obligacions en matèria educativa. Entre totes aquelles reunions, n'hi hagué dues que tingueren especial rellevància: la Conferència Regional de la UNESCO sobre l'Ensenyament Gratuït i Obligatori a l'Amèrica Llatina, i la II Reunió de Ministres d'Educació de l'Amèrica Llatina, totes dues celebrades a Lima en 1956. La Conferència Regional de la UNESCO va prescriure –o, més aviat, va proposar o recomanar– que es proporcionara un ensenyament gratuït i obligatori durant un mínim de sis anys a tots els xiquets, sense distinció de raça, color, religió, sexe, situació social o econòmica o lloc de residència. Per la seua banda, la II Reunió de Ministres va tractar l'erradicació de l'analfabetisme i la generalització de l'educació primària.

La Conferència General de la UNESCO (Montevideo, 1954) va proposar reorganitzar els seus programes amb la inclusió del desplegament de *projectes principals* en àrees prioritàries d'actuació amb la finalitat d'aconseguir a mitjà termini canvis ostensibles en la solució dels problemes més urgents. Una d'aquestes àrees prioritàries va ser, precisament, "l'ensenyament primari gratuït i obligatori". En aplicació dels acords,

²¹ L'OEA és una organització internacional d'àmbit continental, amb seu a Colúmbia (EUA), creada en 1948 a fi d'esdevenir un fòrum polític per a la presa de decisions, el diàleg multilateral i la integració d'Amèrica. D'acord amb la declaració de la mateixa organització, que aglutina 35 estats membres, les principals metes són: treballar per a enfortir la pau i la seguretat, consolidar la democràcia, promoure els drets humans, donar suport al desenvolupament social i econòmic i afavorir el creixement sostenible a Amèrica.

²² Podem esmentar els seminaris i les reunions duts a terme a Caracas (1948), Rio de Janeiro (1949), Montevideo (1950), Universitat de Maryland (1952), Santiago de Xile (1954) i fins a quatre reunions en 1956, totes a Lima. En 1958 es tanca aquesta etapa d'activisme interregional per a la cooperació educativa amb la realització a Washington d'un seminari interamericà sobre planificació integral de l'educació i d'un altre seminari a Montevideo sobre el perfeccionament de la pràctica professional docent.

l'organització va proposar en 1955 quatre plans d'aquest tipus. El projecte número u va ser el de l'extensió de l'ensenyament primari a l'Amèrica Llatina, després de constatar-se que l'estat de l'educació a la regió distava molt de ser satisfactori i que es requeria urgentment un fort increment dels recursos financers i humans destinats a l'educació. La Conferència General de la UNESCO aprova a final de 1956 el Projecte principal per un període de deu anys.

El Projecte principal havia d'aportar solucions a les xifres alarmants d'absentisme i deserció escolar, i també al dèficit de mestres i escoles. Tot això reclamava principalment: la construcció i dotació de centenars de milers d'aules; la creació de milers de places de mestres; la formació d'aquests mestres i del personal encarregat de formar-los i d'orientar, supervisar i administrar el seu quefer; i l'organització i dotació de serveis d'ajuda social indispensables per a fomentar i regularitzar l'assistència escolar. Des del punt de vista curricular, es tractava d'oferir les mateixes oportunitats educatives a tots els xiquets mitjançant programes adaptats a les necessitats peculiars de la població en les diverses zones de cada país. Es volia passar d'una escola merament alfabetitzadora a una "escola viva i dinàmica" que fora decisiva per a millorar les condicions de vida de la comunitat. La formació adequada del professorat passava a ser una de les àrees prioritàries per a assegurar avanços qualitius importants, per la qual cosa s'optava per millorar les condicions econòmiques i socials dels cossos docents.

El plantejament del projecte va alimentar l'esperança de solucionar alguns dels greus problemes educatius de Llatinoamèrica. Va ser el començament d'una sèrie d'iniciatives de política educativa coordinades i encaminades a l'assoliment de l'expansió de l'educació primària obligatòria a la regió. D'aquesta manera, durant més de dues dècades, l'extensió de l'educació, facilitant-hi l'accés i incrementant els anys d'escolarització, va ser una de les notes més destacades de l'evolució educativa a l'Amèrica Llatina. Ja en els anys seixanta es proposaran com a objectius principals: l'eliminació de l'analfabetisme, l'assoliment en 1970 d'un mínim de sis anys d'educació primària per a tots els xiquets i una oferta educativa a les escoles rurals i urbanes de la mateixa duració i qualitat.²³ Aquestes propostes es fonamenten en la *teoria del capital*

²³ Aquestes metes seran assumides per la UNESCO al llarg de la dècada en les conferències de Santiago de Xile (1962) i Buenos Aires (1966).

humà (correlació entre educació i progrés econòmic) i postulen les inversions públiques en educació com a eina que permeta als països del Tercer Món eixir del subdesenvolupament. Aquests postulats, derivats del pensament econòmic clàssic, orientaran durant anys les intervencions nacionals i internacionals amb protagonisme en les polítiques de desenvolupament. En aquesta dinàmica va ser de gran importància el paper exercit per la UNESCO i el Banc Mundial. Aquesta tendència va estar marcada per l'*isomorfisme institucional* en educació, és a dir, per l'estandardització internacional dels models educatius d'acord amb pautes externes promogudes per les agències internacionals.

No obstant això, aquest procés expansiu no està exempt de fortes contradiccions i limitacions, i prompte apareixen crítiques que demanen una reorientació del procés per a superar el que denominen la “crisi mundial de l'educació”. Una apreciació aparentment paradoxal en aquell precís moment històric: en un context social i polític en què es valorava enormement la importància de l'educació –cosa que es traduïa en un fort increment tant de les inversions educatives com dels processos d'escolarització a tot el món–, els sistemes educatius estaven en crisi. L'arrel del problema es trobava en els desfasaments entre els sistemes educatius i uns entorns canviants, desfasaments derivats:

- a) De l'obsolescència dels currículums en relació amb els progressos del coneixement i les necessitats d'aprenentatge dels estudiants.
- b) Dels desajustos entre educació i necessitats de desenvolupament de la societat.
- c) De les profundes desigualtats educatives entre els diversos grups socials.
- d) Dels desequilibris entre els costos en educació i els recursos d'inversió.

Les causes dels desfasaments eren, per tant, l'increment de les aspiracions populars d'educació, l'escassetat de recursos econòmics i la inèrcia dels sistemes educatius. L'informe de 1968 mostrava la preocupació per dos problemes: el fet que l'expansió quantitativa dels sistemes educatius produïa una erosió de la qualitat; i la importació de models forans als països en desenvolupament, models que es mostraven inadequats per a formar recursos humans en l'àmbit rural i en altres sectors productius no modernitzats.

El model de desenvolupament educatiu a l'Amèrica Llatina i el Carib entre 1960 i 1990 reuneix bona part d'aquestes contradiccions i limitacions, especialment el fort desfasament entre aquest procés d'expansió de l'educació i la resposta que dona a les necessitats reals de desenvolupament econòmic i social que tenen els països de la regió. Aquest desajust és, fonamentalment, per dues raons: d'una banda, el progrés tècnic que podia afavorir l'educació no era, abans dels anys noranta, un factor fonamental en els processos productius de la regió; i d'altra banda, la integració política, en termes d'educació per a la ciutadania, no era viable en contextos de repressió política, autoritarisme i règims dictatorials com els que va patir la regió al llarg de les tres últimes dècades del segle XX.

Al començament dels anys setanta, la universalització de l'educació bàsica continua sent una meta de compliment diferit per als països llatinoamericans. Pel que fa a l'analfabetisme, la situació no és molt millor.²⁴ Els percentatges d'escolarització en l'ensenyament primari són clarament inferiors en l'àmbit rural que en l'urbà; els índexs d'analfabetisme a les zones rurals arriben a triplicar els urbans en alguns països de la regió. També en les zones rurals són més alts els percentatges d'abandó escolar, un fenomen que té molt a veure amb la limitació de l'oferta escolar en aquestes zones. La deserció escolar a principi dels anys setanta constitueix un mal endèmic: dels xiquets matriculats en primària, a penes el 53% arriba fins al quart grau, el nivell considerat com a mínim per a garantir una alfabetització plena. En algunes zones de Llatinoamèrica la meitat dels xiquets que ingressen a l'escola no hi tornen després del primer any d'estudis, no perquè hagen superat amb èxit l'aprenentatge de la lectoescriptura, sinó per incapacitat per a aprendre i per la pressió ambiental –especialment en les zones rurals–, ja que els consideren més aprofitables en tasques vinculades a la producció. En les zones rurals, l'educació es redueix a una instrucció primària deficient i sense el suport d'institucions d'educació extraescolar i altres mitjans de què es disposa en moltes àrees urbanes. Així

²⁴ En 1970, un de cada quatre habitants majors de 15 anys de la regió era analfabet (en termes absoluts, 40 milions de persones). Les taxes més altes d'analfabetisme (superiors al 40%) corresponen a Guatemala, el Salvador, Nicaragua i Hondures. Les taxes més altes, segons el context –urbà/rural– i el sexe, apareixen entre les dones de les zones rurals de Bolívia, el Perú, l'Equador, el Paraguai i Guatemala (més del 45% en tots aquests casos).

doncs, és en relació amb aquest factor contextual –l’oposició urbà/rural– on s’evidencien els grans desequilibris quant a distribució de les oportunitats educatives.

2.2. De la frustració d’una *dècada perduda* a les reformes generalitzades com a prioritat de l’agenda educativa regional (1980-2000)

En la dècada dels anys huitanta, l’educació i les orientacions en política educativa es veuen molt marcades per un profund procés de canvi a l’Amèrica Llatina, procés que té origen polític, econòmic i social. En l’àmbit polític, hi hagué la tornada a la democràcia, que hui dia és una realitat en la majoria dels països de la regió. En el pla econòmic, Llatinoamèrica va patir la crisi més forta des de la depressió de 1930, els efectes devastadors de la qual van donar lloc a l’anomenada *dècada perduda dels huitanta*, a causa de les nefastes conseqüències de la *crisi del deute*. Amb la finalitat de pal·liar aquesta crisi, es van fer nombroses retallades la despesa pública i, de manera molt especial, en la despesa pública social que repercutí molt negativament en els col·lectius més vulnerables, ja que l’Estat va reduir el seu protagonisme com a garant del benestar social, benestar que es va veure minvat a conseqüència del conjunt de reformes adoptades, com ara la privatització i la descentralització de part de la provisió de serveis –seguretat social, sanitat i educació–, circumstància que va ocasionar problemes de finançament en l’àmbit subnacional. Les mesures, pròpies de l’ideari neoliberal, no sols no van aconseguir solucionar els problemes de desocupació, precarietat laboral i pobresa, sinó que van accentuar les desigualtats socials.

En el pla educatiu, arran de la Conferència de Ministres d’Educació i de Ministres Encarregats de la Planificació Econòmica, celebrada a Mèxic en 1979, naix el Projecte principal d’educació. Aquest projecte és la continuació del Projecte principal número 1 que la UNESCO havia posat en marxa a la regió en 1957 amb el propòsit, entre altres coses, d’aconseguir la total cobertura de l’ensenyament primari en 1968. El mes d’abril de 1981, la Reunió Regional Intergovernamental, celebrada a Quito, va presentar el Projecte i en definí els *objectius específics*:

a) Assegurar l’escolarització abans de 1999 a tots els xiquets en edat escolar.

- b) Oferir-los una educació general mínima de 8 a 10 anys de duració.
- c) Eliminar l'analfabetisme abans de fi de segle.
- d) Desenvolupar i ampliar els serveis educatius per a persones adultes.
- e) Millorar la qualitat i l'eficiència dels sistemes educatius a través del desplegament de les reformes necessàries.

Una qüestió que es va considerar prioritària per a l'èxit del Projecte principal va ser la inclusió i el finançament del projecte dins dels plans nacionals de desenvolupament. Aquest assumpte va constituir, però, un dels aspectes més problemàtics. Els primers passos del Projecte coincideixen amb un dels pitjors moments de la història econòmica de la regió: la *dècada perduda*. Com hem assenyalat, la greu crisi econòmica mundial que va ocórrer entre 1981 i 1986 va provocar seriosos desajustos estructurals que no sols no van potenciar el creixement econòmic previst, sinó que van deixar en una gravíssima situació els grups més vulnerables. Es planteja en aquell moment l'exigència d'un model alternatiu de desenvolupament: el denominat *ajust amb rostre humà*, que busca combinar la protecció dels grups vulnerables amb la restauració del creixement econòmic i tractar que tota la població tinga satisfetes les necessitats bàsiques de nutrició, sanitat i educació. Aquesta estratègia d'ajust estableix les bases per a un desenvolupament sostingut, però es mostra poc efectiva en l'àmbit educatiu, tant des del punt de vista de l'equitat com de l'eficiència, perquè els governs tenen poc de marge per a potenciar la despesa pública social i educativa.²⁵

La crisi econòmica dels anys huitanta no va afectar la matriculació d'alumnes ni el nombre de docents; les dues xifres es van incrementar. Els salaris dels mestres són els més perjudicats per les retallades en la inversió. Aquest és un problema que encara afecta l'educació a la regió, amb uns mestres amb un baix nivell de motivació, un èxode de docents a altres sectors productius i d'altres que es veuen forçats a complementar el seu salari amb una segona o tercera faena, situació a què cal afegir la dificultat de reclutar estudiants de secundària ben preparats per a ser futurs ensenyants.

²⁵ Si en 1970, 22 països de la regió dedicaven a la despesa pública en educació almenys el 15% del PNB, en 1980 tan sols ho fan 11 països.

La dècada dels noranta significa per a l'Amèrica Llatina i el Carib una certa millora en aspectes clau de la situació econòmica, política i social. Tanmateix, l'economia llatinoamericana necessita amb urgència el flux de capital estranger; els governs de la regió es veuen forçats a acceptar les prescripcions de les institucions financeres internacionals de manera que els anys noranta marquen el triomf de les polítiques econòmiques neoliberals i la globalització a Llatinoamèrica. És l'aplicació del denominat Consens de Washington, un conjunt de mesures de política econòmica com ara: ajust fiscal per a reduir la inflació, privatització d'empreses públiques, liberalització del comerç i obertura del màxim nombre possible de sectors a la inversió estrangera. Aquestes mesures no necessàriament generen creixement econòmic, com va posar de manifest, per exemple, el cas del Brasil; de fet, provoquen la destrucció de molta ocupació, no redueixen la pobresa ni les enormes desigualtats que caracteritzen la regió i, a més, posen en perill la cohesió perquè s'incrementen els fenòmens d'exclusió i s'intensifica la violència social. És particularment preocupant la persistència de la pobresa: més de 20 milions de persones van caure en la pobresa en aquella dècada. La gradual substitució de les dictadures per règims democràtics no va aconseguir mitigar la desigualtat, la qual, fins i tot, va augmentar en bastants països de la regió. No és estrany que en l'imaginari social de molts sectors es produïra una associació entre democratització i reformes econòmiques neoliberals que originara suspicàcies populars contra la democràcia en bastants països llatinoamericans, sobretot perquè les reformes es duen a terme en estats amb una considerable feblesa institucional, a conseqüència de la corrupció que caracteritza les incipients democràcies. D'aquesta manera, la legitimitat governamental es mostra extremament fràgil per l'absència total d'una decidida política de reducció de les desigualtats socials.

Enmig de tota aquesta dinàmica, la despesa social en els anys noranta es recupera respecte a la caiguda de la dècada anterior, encara que decau en la segona meitat i mostra, a més, grans diferències nacionals. D'aquest increment assenyalat, en la mitjana regional, el 25% correspon a educació, la qual cosa es relaciona directament amb el procés generalitzat de reformes educatives orientades a incrementar la qualitat i l'equitat. Tots els països iberoamericans són conscients del repte que comporta el marc de les incipients democràcies i de l'accés al nou tipus d'economia. Així, en la majoria dels països de la regió es produeix la reforma gradual del sector social: de primer la sanitat i després

l'educació.²⁶ En les reformes és fonamental la influència de les agències internacionals que financen projectes de desenvolupament i, més en concret, del Banc Mundial, que és el que aporta una part substancial dels recursos financers necessaris per a escometre-les. La reducció del protagonisme de l'Estat i l'impuls als processos de descentralització en aquestes àrees, com també la introducció de la competència en la provisió de serveis sanitaris i educatius en són bons exemples. No endebades, el Banc Mundial posarà en algun moment l'Amèrica Llatina com a exemple per a altres països del sud de l'Àsia, com ara l'Índia, i lloarà els esforços llatinoamericans per a incrementar el rol del sector privat en matèria d'educació, de sanitat, d'habitatge i de serveis urbans.

Afavorits per la influència d'organismes internacionals que beuen d'ideologies neoliberals, en un context de mundialització de l'economia i globalització de les polítiques, els estats iberoamericans van crear societats cada vegada més competitives, segregadores i individualistes. Si en algun lloc del planeta el discurs neoliberal i les teories de mercat van tenir un ampli marge d'aplicació i, per què no dir-ho, d'experimentació en tots els àmbits del desenvolupament –també en l'educatiu–, va ser a Llatinoamèrica.

Les iniciatives governamentals de reforma en l'àmbit educatiu rebran suport i impuls de diverses instàncies: la CEPAL, la Conferència Mundial d'EPT de Jomtien, el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) i el Projecte principal d'educació de la UNESCO. La motivació principal d'aquestes iniciatives serà la creixent identificació de l'educació com a factor de desenvolupament, afavorida pel Banc Mundial (vegeu el capítol 2 del tema 4). En les reformes educatives iberoamericanes s'atribueix un alt valor instrumental a l'educació, considerada motor de desenvolupament personal i de formació en valors culturals de caràcter, alhora universal i nacional. Les dues grans prioritats de les polítiques educatives seran: la promoció de l'equitat reduint les desigualtats i la creació de programes per a millorar la qualitat de l'educació en països com ara el Paraguai, Bolívia, el Salvador, Nicaragua, Guatemala, Hondures i la República Dominicana.

²⁶ L'Argentina, Bolívia, Colòmbia, Xile, el Salvador i Mèxic són els casos més significatius de reformes globals, és a dir, que afecten l'estructura del sistema educatiu en conjunt i no sols qüestions parcials (metodològiques, curriculars, administratives, etc.).

Es van emprendre processos més o menys ambiciosos de reforma tenint en compte la realitat educativa regional sobre la qual calia actuar. De mitjana, de 1980 a 1994, tant en zones urbanes com rurals, es va incrementar en tres anys el temps d'escolarització dels fills respecte als pares. No obstant això, en 1994 encara el 47% dels joves urbans i el 73% d'aquells que viuen en zones rurals no han aconseguit superar el nivell educatiu dels pares ni accedir al capital educatiu bàsic, estimat en dotze anys d'escolarització.²⁷ A mitjan dècada dels noranta es constata que hi ha encara un volum important d'infants de 6 a 11 anys sense escolaritzar que viuen en àrees aïllades, en regions d'extrema pobresa i en assentaments indígenes. Els *problemes de qualitat* que arrossega l'ensenyament primari a la regió són deguts a una sèrie de factors susceptibles de millora:

- a) Existència de mestres sense cap classe de qualificació professional.
- b) Baixos salaris que percep el professorat.
- c) Males condicions materials de les escoles.
- d) Falta de textos escolars per a tot l'alumnat.
- e) Poc temps dedicat a l'aprenentatge.
- f) Brevetat del calendari escolar anual.
- g) Alt abandó escolar.
- h) Acumulació en els primers nivells d'alumnes repetidors.

Al mateix temps, els problemes de qualitat sovint soscaven també l'*equitat*. Així, per exemple, els docents sense titulació que atenen els nivells d'infantil i primària per als sectors socials amb menys ingressos són un elevat percentatge del total de docents. També constitueix un factor de desigualtat la dimensió més menuda dels edificis escolars rurals, que obliga a treballar en escoles unitàries –amb alumnes de diversos nivells a la mateixa aula– a un professorat que no ha sigut format pedagògicament per a treballar en aquestes condicions. O el fet que la regió tinga un 44,9% d'escoles primàries incompletes, xifra

²⁷ Per a la CEPAL, completar el cicle secundari i cursar un mínim de 12 anys d'estudis és bàsic per a accedir al benestar i poder escapar de la pobresa per la possibilitat de percebre més ingressos salarials.

que arriba al 57,5% en les zones rurals, la qual cosa impedeix a un alt nombre d'alumnes beneficiar-se del mínim desitjable d'escolarització, ja que és inviable per a les famílies assumir els costos de desplaçament a escoles completes allunyades dels llocs de residència. Tots aquests problemes, en un grau més o menys alt, ajuden a explicar que només el 50% dels infants que abandonen el sistema escolar són capaços de comunicar-se per escrit com requereix la societat contemporània. Això implica que la meitat de la població de Llatinoamèrica i el Carib siga analfabeta funcional.

L'educació en els anys noranta és vista –més o menys *instrumentalment*– com una eina de primer ordre per al desenvolupament econòmic, polític i social. Els arguments adduïts per a justificar les reformes són molt similars entre uns països i altres. La cada vegada més fonda interdependència econòmica i política ha portat a una clara internacionalització de les polítiques educatives que es dissenyen globalment –el Banc Mundial té un paper fonamental en l'agenda global– i que es despleguen localment. La insistent demanda de reformes educatives dels noranta no és motivada tant per la preocupació per desenvolupar una educació de qualitat compromesa amb l'equitat com per aprofitar l'acció educativa a fi d'assolir els objectius socials, culturals i, sobretot, econòmics als quals se subordina. Durant aquesta dècada l'educació es converteix, a escala mundial, en potencial eina per a la prosperitat econòmica, l'instrument triat per a combatre la desocupació, la impulsora de l'avanç tecnològic i científic, la punta de llança del progrés social i l'equitat, la salvaguarda dels valors democràtics, el passaport per al triomf individual. Tot aquest conjunt de pretensions i il·lusions acabarà fomentant una exigència social i política de reforma de l'educació per a ajustar-la a les expectatives dels diversos sectors i agents socials que es posicionen sobre la qüestió.

En un context d'hegemonia mundial del neoliberalisme i de pèrdua creixent de capacitat decisòria dels estats-nació a conseqüència de la globalització, l'educació és veu sotmesa a la *lògica de l'economia capitalista de mercat*. La situació no és diferent a Llatinoamèrica i el Carib; també a la regió s'imposen els principis neoliberals, tant per part del Banc Mundial com pel Fons Monetari Internacional (FMI). Així, s'hi van implementant progressivament una sèrie de polítiques educatives condicionades per la interacció entre els principis ideològics del neoliberalisme i la conjuntura econòmica mundial. En aquestes polítiques destaquen la subordinació dels programes educatius a les necessitats econòmiques del mercat i l'impuls dels processos de privatització. De manera

general, aquestes polítiques –tant als països desenvolupats com als països en desenvolupament– s’assenten en un model de gestió educativa basat –com hem vist en l’apartat 3.3 del tema 1– en la racionalitat tècnica, un model que, al seu torn, es basa en tres pilars: el liberalisme econòmic, que emfatitza l’assoliment individual, la competitivitat i el lliure mercat; la ideologia de les ciències, considerades com un avanç imparabile, i que deriva en una visió analítica, objectiva i mesurable del món, no influïda per valors; i un mètode d’organització burocràtic que, al marge de la centralització o descentralització, es materialitza en la pressió del control extern sobre tots els agents implicats en els processos d’ensenyament-aprenentatge. La *plasmació en el context educatiu* d’aquesta orientació passa, entre altres coses, per:

- a) La introducció de les avaluacions periòdiques, centrals o externes.
- b) L’increment de la funció inspectora.
- c) La imposició centralitzada dels currículums.
- d) El finançament segons els resultats.
- e) L’increment de la presència d’agents externs en els òrgans de representació escolar.
- f) La promoció de mecanismes de mercat en el reclutament de l’alumnat.
- g) El suport i la influència dels ocupadors en el sistema educatiu.
- h) L’aplicació del model d’empresa en la gestió escolar.
- i) La llibertat, sense restriccions, en l’elecció de centres escolars.
- j) La implantació del xec escolar.

Aquests models, discursos i pràctiques es fan palesos, en el cas llatinoamericà, en l’avanç creixent de la privatització, la generalització de les proves estandarditzades de rendiment, les reformes basades en resultats o la recurrent comparació de la regió amb els denominats *tigres asiàtics* i els seus avanços en la provisió d’educació primària i en les reformes educatives com a claus del grau més alt de competitivitat que tenen.²⁸ A

²⁸ La comparació és afavorida pel Banc Mundial, per al qual les inversions en capital humà són les que millor expliquen l’èxit econòmic de països com ara Corea del Sud, Singapur, Malàisia o Indonèsia. En conseqüència, l’atenció prioritària a la universalització de l’ensenyament primari seguint la senda d’aquests

l'Amèrica Llatina i el Carib, amb aquest teló de fons, l'agenda de la reforma s'escriu a través d'una sèrie d'objectius precisos. L'èmfasi en l'assoliment de la qualitat i l'atenció a les diferències individuals, al marge dels contextos en què es despleguen els processos d'ensenyament-aprenentatge, han d'orientar les polítiques d'equitat en educació, evitant que les diferències de sexe, ètniques o socioeconòmiques condicionen l'accés als beneficis de l'educació. Són, en definitiva, propostes alineades amb el postulat de l'OCDE de l'educació de qualitat per a tothom com a objectiu estratègic prioritari per al desenvolupament econòmic i social dels països i del desenvolupament autònom i ple de les capacitats de la seua ciutadania (vegeu l'apartat 2.1 del tema 2).

Tot i que la materialització dels processos de reforma educativa presenta trets molt heterogenis en els diversos països, comparteix un corpus teòric i doctrinal, fruit del protagonisme del Banc Mundial, l'FMI i el Banc Interamericà de Desenvolupament, que posen determinades condicions al seu finançament. Entre aquestes condicions podem assenyalar les següents: la privatització de serveis públics, la generalització de la rendició de comptes i de control extern del quefer de docents i administradors de l'educació i, també, la racionalització-optimització en la distribució dels escassos recursos econòmics existents i l'exigència creixent dels nivells de qualitat, cosa que es tradueix en nous estils de gestió educativa. La veritat és que el Banc Mundial, mitjançant un enfocament reduccionista, va identificar *sistema educatiu* i *sistema de mercat*, fent abstracció d'aspectes idiosincràtics essencials de la realitat educativa. Les conseqüències per a Llatinoamèrica d'aquesta ceguesa en els plantejaments es van deixar sentir. En el llindar del nou segle, les polítiques educatives del Banc Mundial no van produir els resultats esperats. Els sistemes educatius es van afeblir sense haver aconseguit una vertadera millora de la qualitat de l'educació bàsica. La descentralització va introduir desordre en els sistemes, no pas eficiència, i causaren seriosos problemes a unes societats que van veure incrementats els seus nivells de pobresa i endeutament. Així doncs, la situació educativa no va millorar ni es van incrementar les oportunitats vitals de la majoria d'infants i adults de Llatinoamèrica i el Carib. Al contrari, en contextos d'enorme disparitat social i econòmica, aquestes polítiques van incrementar les desigualtats d'accés

països asiàtics és una opció de política educativa que el Banc Mundial recomana per a Llatinoamèrica al llarg dels anys noranta.

i de resultats de l'educació. Aquelles polítiques no van ser les més adequades per a fer front als desafiaments d'aconseguir l'escolarització primària universal i eliminar l'analfabetisme de manera significativa. En realitat –com llegiem en la citació amb la qual introduïem aquest tema–, sembla que el Banc Mundial no tenia vertader interès en l'educació bàsica de la joventut llatinoamericana.

En conclusió, en l'ocàs del segle XX, les minories ètniques llatinoamericanes continuaven arrossegant greus problemes d'accés a una educació que responguera a les seues necessitats culturals. El pes de l'origen social, de l'educació dels pares i de la capacitat econòmica de cada casa continuaven determinant les oportunitats educatives. La falta d'equitat en l'accés a l'educació blocava un dels principals mitjans de mobilitat per als joves. Les reformes educatives empreses no van modificar tampoc de manera substancial les pràctiques escolars, que van ser bastant impermeables a les iniciatives de millora.

3. Balanç de la situació actual de l'educació iberoamericana

La situació actual de l'Amèrica Llatina i el Carib no convida a l'optimisme. L'any 2002 es malmet una incipient recuperació de les economies regionals a conseqüència de la desacceleració de l'economia mundial. La crisi econòmica mundial posterior repercuteix en l'evolució de la regió: la despesa pública en educació, salut, seguretat social i habitatge se'n ressent, s'incrementa considerablement el ja alarmant nombre de pobres²⁹ i s'aguditzen els processos d'exclusió social, augmenta la feblesa institucional i s'incrementa també la vulnerabilitat social, derivada de la inestabilitat dels ingressos familiars, de la desocupació i de la precarietat laboral. Tot això, al seu torn, condicionarà la transmissió intergeneracional de les oportunitats educatives de la població. Els esforços en despesa social no contraresten el creixement demogràfic, i la palesa falta d'equitat és motivada, entre altres coses, pel gran contrast en la distribució d'ingressos. La situació

²⁹ Segons dades de la CEPAL, l'any 1999, vora el 43,8% de la població de la regió vivia en situació de pobresa.

s'agreuja per la inexistència de vertaderes polítiques socials i fiscals que permeten redistribuir els ingressos d'una manera justa.

Així doncs, a l'Amèrica Llatina persisteixen importants problemes de pobresa i d'acusada desigualtat. Per això, malgrat els indubtables esforços a favor de l'educació durant les últimes dècades, perduren serioses dificultats que cal superar des de la perspectiva de l'equitat, entesa no sols com a igualtat d'oportunitats en l'accés a l'educació, sinó també com a igualtat en la qualitat de l'oferta educativa i en els resultats d'aprenentatge.

L'educació a la regió està en crisi; tot i que s'ha incrementat de manera ràpida i significativa el nombre d'alumnes matriculats, la qualitat de l'educació ha disminuït en la mateixa mesura, tal com van evidenciar els resultats d'alguns països, com el Brasil i Mèxic, en les proves PISA. Des del principi de la dècada dels noranta fins ara hi ha hagut progressos considerables a la regió, s'ha incrementat la despesa pública en educació infantil i primària i ha minvat el nombre d'infants sense escolaritzar. No obstant això, un nombre significatiu de països està encara lluny d'aconseguir el 100% de matriculació en primària. A més, persisteix el problema de l'abandó escolar, precedit sovint de la repetició i el retard educatiu. Per tot això, els desafiaments per a les polítiques regionals en el nivell de primària en zones urbanes són la incorporació i la permanència en el sistema educatiu dels xiquets dels estrats més pobres, de famílies desestructurades o amb baixa valoració de l'educació. La situació en les zones rurals encara és més preocupant; arran de l'avaluació del programa d'EPT de la regió l'any 2000, la UNESCO determinava que els baixos índexs d'escolarització en el sector rural repercutien en l'increment de l'analfabetisme i en la reproducció de situacions de pobresa.

Malgrat els innegables avanços en alguns aspectes educatius, es constata que no s'ha assolit l'educació bàsica universal; la repetició i l'abandó escolar, juntament amb la falta d'equitat, continuen sent un problema i un desafiament; i un percentatge encara considerable de la població continua sent analfabeta. Pel que fa a les diferències entre sexes, en les zones urbanes les xiquetes no abandonen l'escola tant com els xiquets, tenen un índex inferior de repetició i finalitzen l'ensenyament secundari en una proporció més alta que els xiquets. En canvi, en les zones rurals, les xiques abandonen els estudis abans que els xics, sobretot en els primers anys de primària. Una anàlisi diferencial de la situació

indica que els nuclis de població que no s'incorporen a l'assoliment dels objectius educatius fonamentals se situen entre els grups marginals de les zones urbanes i els que habiten en les zones rurals i a més són indígenes, sobretot si són dones. Per això, sembla obvi que un dels principals desafiaments de la política educativa és l'atenció prioritària a les necessitats educatives d'aquests col·lectius marginats perquè puguin beneficiar-se de l'accés a una educació de qualitat. El Projecte regional d'educació per a l'Amèrica Llatina i el Carib 2002-2017, en la *Declaració de l'Havana*, assumia que, malgrat els esforços desplegats els últims anys per a millorar la qualitat educativa a la regió, hi havia importants assumptes pendents, especialment pel que fa a les limitacions a l'equitat en educació a què s'enfrontaven els sectors socials més empobrits, les minories ètniques i els habitants de les zones rurals, especialment les dones.

Per tot això, entre els reptes educatius per al futur de l'Amèrica Llatina i el Carib figuren, en primer lloc, la igualtat d'oportunitats i l'assoliment de la matriculació universal, amb l'objectiu instrumental prioritari d'erradicar la pobresa. Ara bé, hi ha el convenciment que l'assoliment de l'educació per a tothom ha de ser només el primer pas per a aconseguir una educació de base àmplia que incloga l'ensenyament secundari i superior i que ofereixi oportunitats d'alfabetització i d'educació permanent als adults dels dos sexes en tots els contextos de la regió. Només així es podrà fer front a les dues grans plagues socials –pobresa i analfabetisme– que, mútuament realimentades, continuen colpejant amb força Llatinoamèrica, priven les persones de l'exercici dels seus drets fonamentals i comprometen les possibilitats de desenvolupament de les generacions presents i futures.

3.1. Les metes educatives 2021 de l'OEI

El 18 de maig del 2008, al Salvador, els ministres d'educació iberoamericans van adoptar la decisió d'impulsar el projecte Metes educatives 2021, subscrit per l'Organització d'Estats Iberoamericans per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (OEI). En aquest projecte, que fou aprovat definitivament a l'Argentina el 2010, l'OEI assumia explícitament com a propis els ODM per al 2015 i els objectius d'EPT de Jomtien (1990) i Dakar (2000). Tractant de precisar-los i completar-los segons els progressos educatius dels últims anys i d'adequar-los als ritmes de creixement de cada país, els objectius que

es volien aconseguir l'any 2021 a Llatinoamèrica eren enormement ambiciosos: millorar la qualitat i l'equitat en l'educació per a fer front a la pobresa i la desigualtat i, així, afavorir la inclusió social. Es tractava d'abordar, amb decisió i de manera definitiva, reptes encara no resolts: analfabetisme, abandó escolar prematur, treball infantil, baix rendiment de l'alumnat i escassa qualitat de l'oferta educativa pública. I es volia dur a terme amb la voluntat de donar resposta, al mateix temps, a les exigents demandes de la societat de la informació i del coneixement: incorporació de les TIC a l'ensenyament i a l'aprenentatge, foment de la innovació i la creativitat i desenvolupament de la recerca i del progrés científic. Per al seguiment i l'avaluació del grau de consecució de les metes es va acordar, així mateix, la creació de l'Institut d'Avaluació i Seguiment de les Metes Educatives 2021.

Des dels orígens, es va considerar que el projecte no podia reduir-se a la formulació d'un conjunt de metes educatives, per necessàries i oportunes que foren, sinó que havia d'apuntar a transformacions socials imprescindibles per a fer possible l'èxit de l'esforç educatiu. I això amb el convenciment que una educació més justa exigeix més equitat social i més nivell cultural, aspiració que, si bé s'estendria a tota la ciutadania, volia orientar-se especialment als col·lectius tants anys oblidats: els grups originaris o indígenes, els afroamericans, les dones i les persones que viuen en zones rurals. Amb aquesta perspectiva va sorgir el compromís de crear un fons solidari per a la cooperació educativa que completara l'esforç dels països i de les zones més pobres de la regió per a aconseguir les metes acordades. D'aquesta manera, tots els països se sentirien vinculats a un projecte col·lectiu i apreciarien el valor de formar part de la comunitat iberoamericana de nacions.

En la presentació del document es va advertir que el projecte no podia dependre només de l'acord dels governs i dels seus ministres d'educació; també era necessari incorporar-hi el sentir de la societat per a tenir en compte les seues propostes i aspiracions i per a aconseguir, a través de la seua participació activa, més compromís amb l'enfortiment de l'educació i la consecució de les metes. El debat –nacional i regional– dut a terme i la publicació de les opinions manifestades reforçaven aquesta voluntat

inicial.³⁰ Així, l'àmplia participació incrementà el suport social i la solidesa del projecte. L'abast i el significat de cada meta es va anar precisant i enriquint a través del debat sobre cadascuna. El treball de cada país va permetre concretar objectius i compromisos financers; es van ampliar les aliances amb organismes internacionals, amb la societat civil i amb els diversos sectors de la comunitat educativa. És per tot això que podem parlar amb propietat d'un *projecte col·lectiu* de la societat iberoamericana, un projecte àmpliament consensuat que va generar des del primer moment altes expectatives i il·lusions entre els països, governs, grups socials i ciutadans que confiaven en la capacitat transformadora de l'educació.

El projecte Metes educatives 2021 consta d'onze metes generals que es concreten en 27 metes específiques i en 38 indicadors. Vegem quines són aquestes metes generals:

- 1a. Reforçar i ampliar la participació de la societat en l'acció educadora.
- 2a. Aconseguir la igualtat educativa i superar tota forma de discriminació en l'educació.
- 3a. Augmentar l'oferta d'educació inicial i potenciar el seu caràcter educatiu.
- 4a. Universalitzar l'educació primària, la secundària bàsica i ampliar l'accés a l'educació secundària superior.
- 5a. Millorar la qualitat de l'educació i el currículum escolar.
- 6a. Afavorir la connexió entre educació i ocupació a través de l'educació tecnicoprofessional.
- 7a. Oferir a tothom oportunitats d'educació al llarg de tota la vida.
- 8a. Enfortir la professió docent.
- 9a. Ampliar l'espai iberoamericà del coneixement i enfortir la recerca científica.
- 10a. Més inversió i millor inversió.
- 11a. Avaluar el funcionament dels sistemes educatius i del projecte Metes educatives 2021.

El projecte naix amb l'aspiració de convertir-se en un referent per a les polítiques públiques en matèria educativa de cada país. Cada estat concreta les metes generals

³⁰ Es va crear un espai web en el qual es van fer diversos fòrums virtuals l'any 2009. En aquest espai s'informava sobre el progrés del debat als diversos països i es recopilava informació i notícies sobre els actes realitzats, els informes elaborats i els suggeriments aportats per la ciutadania.

d'acord amb la seua pròpia realitat social i educativa: selecciona les metes prioritàries, hi incorpora les que considere necessàries i que no figuren en la formulació inicial, adapta indicadors i nivells d'assoliment i estableix el seu compromís financer. El projecte, així entès, aspira a ser general i particular: amb un marc comú, però amb un perfil propi per a cada país.

3.2. La Campanya Llatinoamericana pel Dret a l'Educació (CLADE)

La Campanya Llatinoamericana pel Dret a l'Educació (CLADE) és una xarxa plural d'organitzacions de la societat civil (ONG) que impulsa accions de mobilització social i d'incidència política en defensa i promoció del dret a l'educació pública, laica i gratuïta per a tothom al llarg de la vida. La CLADE vol promoure una educació transformadora, amb la intenció d'implantar un nou model de desenvolupament que responga a la vida en plenitud (*sumak kawsay*), a la justícia social, a la dignitat humana i a la relació harmoniosa amb el medi ambient als països de l'Amèrica Llatina i el Carib.

Encara que la fundació oficial data del 2003, la CLADE es va crear l'any 2002 amb l'objectiu de donar continuïtat als avanços i reptes assumits pels estats membres de les Nacions Unides en la Conferència Mundial sobre Educació de Dakar, en què s'exigien més inversions per a l'educació pública als països llatinoamericans i del Carib i, alhora, es convocà les organitzacions de la societat civil a contribuir al desenvolupament de processos de construcció i seguiment de les polítiques. Així, es va definir la necessitat d'elaborar, els anys 2004 i 2005, una agenda educativa regional a partir de les agendes nacionals, amb la finalitat d'enfortir les lluites, demandes i estratègies dels fòrums d'organitzacions de la societat civil que defensaven el dret a l'educació en diversos països de la regió.

La CLADE actua en xarxa i està formada per fòrums nacionals de 16 països,³¹ juntament amb xarxes regionals i organitzacions internacionals. La coordinació executiva

³¹ Els 16 fòrums nacionals corresponen a l'Argentina, Bolívia, el Brasil, Xile, Colòmbia, Costa Rica, l'Equador, el Salvador, Guatemala, Haití, Hondures, Mèxic, Nicaragua, Paraguai, el Perú i la República Dominicana.

de la CLADE actua des d'una oficina situada a Sao Paulo i s'encarrega de treballar per a implementar l'agenda política de la Campanya, la qual es dissenya en l'Assemblea General de la xarxa, convocada bianualment.

La CLADE participa en espais internacionals estratègics. Així, per exemple, manté relacions formals amb la UNESCO i integra el mecanisme de participació de la societat civil en l'Agenda de Desenvolupament Sostenible, amb un paper rellevant en el seguiment i la revisió dels ODS dins de l'ONU.

Entre les iniciatives més recents dutes a terme des de la CLADE, podem assenyalar les següents: Setmana d'Acció Mundial per l'Educació, celebrada anualment en 100 països; Setmana Llatinoamericana pel Dret a l'Educació, des del 2017; dues edicions (2017 i 2018) del festival de curtmetratges; Xarxa Mixta de Parlamentaris/àries i Societat Civil pel Dret a l'Educació a l'Amèrica Llatina i el Carib, impulsada per la CLADE des del 2015, que promou debats per a la construcció de marcs legals que fomenten el dret a l'educació i asseguruen el dret a la participació de la societat civil i, especialment, dels membres de la comunitat educativa.

4. El cas particular de l'educació superior

Hem de cridar l'atenció sobre l'important paper instrumental que l'educació superior hauria de tenir a l'Amèrica Llatina. Cap país no pot aconseguir un gran progrés cap a l'assoliment de l'educació per a tothom si no posseeix un sòlid sistema d'educació secundària i superior que permeti formar docents, directors escolars i administradors del sistema educatiu. Així mateix, l'educació superior constitueix un element clau per a afavorir el desenvolupament i el benestar dels habitants de la regió perquè proporciona una formació avançada per a la consecució d'una societat competent, activa, justa i tolerant. L'objectiu principal de l'educació superior ha de ser emancipar la ciutadania i elevar el seu nivell moral, social i econòmic.

4.1. Aproximació històrica recent

Els processos històrics en matèria educativa que hem vist al llarg del tema van tenir també ressons en l'educació superior de la regió. Les universitats i les altres institucions d'educació superior no són entitats aïllades i alienes a la realitat que els envolta. De fet, han intervingut en les diverses activitats que, al seu torn, han anat formant històricament les institucions d'ensenyament superior fins a convertir-les en el que són a hores d'ara. Per això convé fer un breu repàs a la seua evolució històrica des de les últimes dècades del segle passat.

En la *dècada perduda dels huitanta*, en plena crisi econòmica i en vista del fracàs de les reformes inspirades en mesures neoliberals, les institucions públiques universitàries llatinoamericanes són percebudes com grans maquinàries burocràtiques ineficaces, incapaces de donar resposta als canvis i a les exigències socials. La reforma universitària empresa en aquesta dècada advoca per descentralitzar els sistemes d'educació superior competitivament, per introduir canvis en els currículums i en la política universitària d'acord amb les necessitats del sector econòmic privat, per fer canvis en els criteris de qualitat educativa d'acord amb les exigències del mercat i per donar suport a les entitats privades que ofereixen serveis educatius.

La característica fonamental de l'educació superior en aquesta època és la desconexió respecte a les demandes del desenvolupament socioeconòmic. La falta de qualitat educativa en l'educació superior continua sent un desafiament que requereix un tractament seriós. Alguns factors que agreugen la situació durant aquests anys són: la massificació, l'augment incontrolat d'institucions, la falta de docents, l'escassa formació i les minses partides pressupostàries destinades al desenvolupament tecnològic i científic.

En els anys noranta, com hem vist, impera a la regió la lògica de l'economia capitalista de mercat i s'imposen els principis neoliberals a causa fonamentalment de la forta dependència econòmica i ideològica de la regió respecte dels organismes internacionals –sobretot del Banc Mundial–, en un context d'afebliment i pèrdua creixent de capacitat decisòria dels estats-nació. A conseqüència d'això, les reformes universitàries empreses es caracteritzen per canvis estructurals en el mateix sistema: canvis en els models de finançament, intensificació de les relacions amb el sector

productiu, implantació de sistemes avaluadors de les institucions, desenvolupament progressiu del postgrau i promoció de les aliances regionals i subregionals.

Des de final dels anys noranta fins a l'actualitat, les reformes de l'àmbit universitari s'han focalitzat en: iniciatives en la legislació nacional o institucional, models d'acreditació i avaluació, ús de noves tecnologies i programes d'educació a distància, ampliació i diversificació de l'accés, models de finançament i desenvolupament del postgrau, etc. En última instància, la lògica que guia la universitat a la regió es continua basant en criteris mercantilistes de productivitat.

En les últimes dècades, dues agències internacionals han tingut un paper protagonista i, en certa manera, antagònic a l'hora de proposar la necessitat d'introduir reformes educatives en l'àmbit universitari, com també en el contingut d'aquestes reformes: el Banc Mundial i la UNESCO. El Banc Mundial, amb un paradigma neoliberal, va guiar els processos de reforma educativa en general i universitària en particular, com també les polítiques socials i econòmiques. Amb una orientació diferent, les aportacions reformistes de la UNESCO advocaven pel paper preponderant de l'Estat com a promotor d'oportunitats educatives socialment equitatives, com també per l'estabilitat i la solidaritat social amb base en la convicció democràtica d'aconseguir un desenvolupament social equilibrat. Des d'aquesta perspectiva, en 1998 es va fer a París la Conferència Mundial sobre l'Educació Superior.³² En aquesta reunió es va proclamar la *Declaració mundial sobre l'educació superior en el segle XXI: visió i acció*. Partint de la consideració de l'educació superior com un bé públic i un dret que ha de garantir-se en condicions d'equitat, la *Declaració* va tractar d'establir criteris comuns –respectant la idiosincràsia de cada regió– i posar l'accent, entre altres qüestions, en:

- a) La necessitat de garantir la igualtat d'accés, basada en els mèrits, especialment per a col·lectius tradicionalment desfavorits.
- b) La pertinència de l'educació superior, avaluada segons l'adequació a allò que la societat espera de les institucions.

³² Després d'aquesta primera conferència, n'hi ha hagudes dues més: la II Conferència també es va fer a París, l'any 2009; i l'última es va fer a Barcelona el maig del 2022.

- c) Un model d'educació superior centrat en l'estudiantat en els diversos nivells de decisió.
- d) Garantir el protagonisme dels estats en la provisió i el finançament de l'educació superior.

No obstant això, malgrat l'avanç que representava l'orientació que la Conferència Mundial projectava en les reformes universitàries, poc després, en una certa manera per les crítiques i pressions rebudes, la UNESCO va tractar de matisar i suavitzar l'enfocament de la *Declaració*. Així, es va elaborar, fins i tot, una publicació conjunta del Banc Mundial i la UNESCO amb la qual es volia desdibuixar l'empremta que aquesta última va marcar i es va posar l'èmfasi en l'agenda que el Banc Mundial anava aplicant.

4.2. Tendències actuals

A continuació analitzarem algunes de les tendències que formen la trajectòria de l'educació superior a la regió, cadascuna de les quals constitueix un desafiament que requereix ser escomès. En particular, ens referirem a les següents: la massificació, l'augment incontrolat d'institucions, la privatització d'institucions i la baixa qualitat educativa, la projecció cap a una societat llatinoamericana del coneixement i la creixent internacionalització.

a) *Massificació del nivell superior d'educació*

Des de mitjan segle XX fins ara, l'educació superior llatinoamericana ha experimentat l'augment més espectacular de matriculació escolar de la seua història. La cobertura de l'educació superior i, en particular, de l'educació universitària, destinada tradicionalment a les elits, ha anat augmentant progressivament en resposta a la demanda de les masses d'adquirir coneixements més avançats i especialitzats, com més va més necessaris per a moure's amb èxit en l'àmbit laboral.

Malgrat la reducció de la inversió pública en educació superior durant els anys huitanta i noranta, afavorida per la crisi del deute i per la progressiva incorporació de polítiques neoliberals partidàries de la privatització i comercialització del sector educatiu,

l'increment de matriculacions en educació superior no va minvar.³³ Això s'explicaria en part per l'expansió del nivell secundari i per la voluntat i l'esforç de les famílies perquè els fills assoliren cotes més altes de benestar. Aquest esforç, al seu torn, potser era per l'augment de la valoració social de l'educació superior en una societat del coneixement que demanda, cada vegada més, joves més ben formats.

b) Augment incontrolat d'institucions d'educació superior, privatització i baixa qualitat educativa

Des de la dècada dels anys noranta fins a l'actualitat, l'increment de la matriculació en educació superior ha sigut molt més alt en el sector privat que en el públic, a diferència del que ocorria fins als anys huitanta, quan la universitat era predominantment estatal.³⁴ L'augment d'institucions d'educació superior des de mitjan segle XX ha sigut extraordinari; servisquen aquestes xifres per a corroborar-ho: en 1950 hi havia 75 institucions, en 1995 n'hi havia 812 i el 2011 la xifra es quadruplicava i n'hi havia 3.668. A hores d'ara, aproximadament el 75% de l'oferta educativa universitària a la regió és de caràcter privat.

L'augment progressiu de la demanda va donar lloc a un procés d'expansió de les institucions d'educació superior de molt diversa índole que es produí de manera incontrolada, amb un caràcter eminentment privat i amb baixos nivells de qualitat. Com que les institucions no es van sotmetre a avaluacions de pertinència prèvies, es va produir una gran disparitat en els nivells de qualitat i una forta diversificació. L'educació superior es convertí en una espècie de mosaic molt heterogeni en grandària, continguts i finalitats. Així, el concepte d'universitat ha quedat cada vegada més desdibuixat i hi ha falta de consens sobre els criteris que la caracteritzen.

Encara que hi ha un compromís ferm dels països de la regió per regular i establir criteris de qualitat en les institucions, i amb aquesta finalitat s'han anat creant des de la

³³ El 2009, la matrícula en educació superior va augmentar en més de 70 vegades la matrícula de 1950. Entre 1999 i 2009 es va produir un dels creixements més ràpids del món en la taxa bruta d'escolarització (TBE), tan sols superat per Europa Central i de l'Est, si bé les xifres continuen sent baixes en comparació amb les regions desenvolupades, especialment d'Amèrica del Nord i Europa Occidental.

³⁴ Podem observar els elevats percentatges de matrícula estudiantil universitària en establiments privats en alguns països (dades entre 2009 i 2012): Brasil (73,02%), Xile (72,5%), el Salvador (66,25%), el Paraguai (63%) i el Perú (60,51%).

dècada dels noranta diversos organismes d'avaluació i acreditació, tant d'àmbit nacional com regional, l'evolució és lenta. I la reglamentació normativa i la incipient implantació de mecanismes per a aconseguir-ho, en comparació amb altres regions desenvolupades, fa preveure que encara queda un llarg camí per recórrer en la consecució d'uns instruments de control i regulació completament consolidats.

c) Cap a la formació d'una societat llatinoamericana del coneixement

L'educació superior s'enfronta a innumbrables desafiaments derivats del procés de globalització: les fronteres i les divisions territorials són cada vegada més difuses, la informació no té barreres gràcies a les TIC, els fluxos migratoris són continus i, per tant, cada vegada més la societat i la cultura la constitueixen persones, costums i valors molt heterogenis. És en aquest món globalitzat on el coneixement adquireix una importància cabdal i passa a convertir-se en motor del canvi i eix central d'una espècie de transició qualitativa cap a un nou model de desenvolupament social, econòmic i polític. Un model en què la producció material perd valor enfront de la creació de coneixement científic, i es posa l'èmfasi en els mitjans de la seua transmissió, en la necessitat imperiosa d'introduir les noves tecnologies en els processos socioeconòmics, com també en la capacitat de les persones per a crear nous coneixements i innovar.

I és en aquest punt on es demana a la universitat i al conjunt d'institucions d'educació superior una resposta imminent, que en el cas de les regions en desenvolupament és capital, en la mesura en què el progrés tècnic i tecnològic basat en la producció de coneixements contribuirà a reduir la bretxa externa³⁵ i també a afavorir desenvolupament endogen que cree més autonomia i benestar a les societats.

No obstant això, la realitat de la regió llatinoamericana redueix les possibilitats d'implantar amb èxit un model social basat en el coneixement, tal com propugnava la novena de les metes 2021. Alguns dels *obstacles* per a aconseguir aquell objectiu són:

1. Baixa inversió en ciència i tecnologia. En els anys noranta es va consolidar la tendència d'importar coneixement i tecnologia de l'estranger i es va reduir el protagonisme dels

³⁵ Tal com la va conceptualitzar la CEPAL el 2010, la *bretxa externa* fa referència a la incapacitat de la regió per a innovar, promoure i difondre el desenvolupament tecnològic en el teixit productiu amb la mateixa rapidesa que aquest procés té en les economies desenvolupades.

estats iberoamericans per a enfortir la creació de capacitats tecnològiques pròpies. Això s'ha traduït en una reduïda inversió en recerca i desenvolupament (R+D) dels països llatinoamericans en comparació amb els països desenvolupats.

2. Institucions d'educació superior deficitàries i dedicades, quasi amb exclusivitat, a l'ensenyament. Moltes institucions tenen més relació amb la mera transmissió de coneixements i la imitació que no amb la recerca i la innovació. En aquest sentit, la baixa despesa pública en educació superior i en R+D, independentment del caràcter públic o privat, es correlaciona positivament amb la desigualtat internacional en relació amb els coneixements. L'aportació investigadora de la regió a la comunitat científica internacional és limitada: la majoria dels països llatinoamericans inverteixen menys del 0,5% del seu PIB en R+D.

3. Falta de suport contundent per a la formació d'una cultura basada en el coneixement. Podem afirmar que l'activitat científica no es promou ni es valora prou a la regió; això justifica una fugida de cervells constant. Cal advertir que aquest èxode no sols ocorre des del mateix país cap a l'estranger, sinó que sovint els professionals formats emigren a ciutats i institucions de més prestigi situades en regions més pròsperes del mateix país d'origen.

d) Internacionalització creixent de l'educació superior

A conseqüència dels processos de mundialització econòmica i globalització del coneixement i de la forta repercussió d'aquests processos en els sistemes educatius –en particular sobre el nivell superior–, s'han anat configurant nombroses i molt diverses iniciatives de cooperació educativa en l'àmbit supranacional, nacional, regional i subregional. I, de manera general, s'han nodrit de les influències mercantilistes amb les quals aquests programes van anar iniciant-se, consolidant-se i emparant-se, molts programes, en organismes internacionals de caràcter essencialment econòmic.

Des d'un punt de vista utilitarista de l'educació, la internacionalització s'ha convertit en un altre instrument al servei del mercat, en què el procés educatiu queda desposseït de la seua més pura essència i esdevé un simple procés de transacció comercial; transacció molt lucrativa, per cert. Hi ha hagut moltes veus de l'àmbit de l'educació

superior que s'han pronunciat críticament sobre aquest aspecte; tanmateix, aquestes objeccions no han tingut bon acolliment.

Les institucions d'educació superior haurien de decantar-se per considerar la internacionalització educativa com un bé públic que ofereix l'oportunitat d'universalitzar, promocionar i enriquir el coneixement des de la base d'una cooperació que genere beneficis a tots els participants. Afí a aquestes directrius, es va consolidant en l'actualitat un ambiciós projecte de cooperació i integració regional orientat a transformar l'educació superior i potenciar la societat del coneixement: l'espai iberoamericà del coneixement (EIC). I és que la internacionalització educativa ens ofereix l'oportunitat de compartir i estendre el coneixement, de millorar-nos els uns als altres i deixar arrere altres concepcions que generen exclusió social i assimilació cultural.

Són molts i molt diversos els desafiaments a què s'enfronta l'educació superior llatinoamericana, tant en el moment present com per al futur. La tasca que ha d'escometre és vasta i complexa perquè, als problemes del passat, relacionats amb la falta de qualitat i d'oportunitats, amb la desigualtat i amb l'exclusió educativa, s'hi afegien els problemes propis de les últimes dècades, relacionats amb les exigències d'una societat del coneixement basada en la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació.

5. A tall de conclusió: necessitat de concertar la política educativa

Les polítiques educatives nacionals i regionals a Llatinoamèrica i el Carib han de construir-se comunitàriament per a determinar les necessitats bàsiques d'aprenentatge. I hi ha experiències d'innovació a l'Amèrica Llatina, desplegades en diversos països, que poden ajudar al canvi institucional educatiu des de la perspectiva conjunta i indissociable de l'equitat i la qualitat.

En l'actualitat, qualsevol estratègia de canvi educatiu a la regió necessita l'acord social més ampli possible. La idea de la necessària formació d'un cert consens al voltant del qual es pugui consolidar el sistema educatiu desitjat, inseparable del model de desenvolupament nacional al qual s'aspira, és un referent comú en qualsevol reflexió sobre la situació educativa llatinoamericana. Del que es tracta és d'aconseguir un consens democràtic que guie la presa de decisions sobre el model més adequat al context nacional

concret per a aconseguir encarar els desafiaments de l'assoliment d'equitat, qualitat i eficiència, enfront del mètode d'imposició de condicions dutes a terme per agències internacionals com el Banc Mundial.

La concertació o l'acord educatiu entre els diversos agents socials permet, d'una banda, superar la concepció segons la qual l'educació és responsabilitat d'un sol sector, i de l'altra, garantir el nivell adequat de continuïtat que exigeix l'aplicació d'estratègies a mitjà i llarg termini. És necessari l'acord entre polítics, administradors, gestors, organitzacions, docents, educadors i treballadors socials, famílies, societat civil, etc., com també el consens i el pacte de les forces polítiques i el suport explícit a aquestes iniciatives a llarg termini. Però la concertació per l'educació en un context globalitzat com l'actual no concerneix només les forces socials i polítiques dels diversos estats llatinoamericans; necessàriament caldrà fer-ne partícips també els organismes internacionals que actuen en aquest terreny, en particular la UNESCO.

De manera molt especial, la universitat i el conjunt de les institucions llatinoamericanes d'educació superior tenen davant el repte d'ajudar a crear i consolidar una societat del coneixement basada en la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació. Però només quan tota la ciutadania participa en la creació, promoció i enriquiment d'un coneixement que siga beneficiós per al desenvolupament social, és quan una societat fonamentada en el coneixement es legitima a si mateixa. Quan el creixement i el desenvolupament siguin guiats pel criteri de la responsabilitat social, i no exclusivament per interessos econòmics i particulars, serà quan les relacions entre Estat, universitat, societat i coneixement podran assolir el virtuosisme necessari per a anar tancant bretxes socials.

BIBLIOGRAFIA I BIBLIOGRAFIA WEB

Ancheta, A. (2011). *La escuela infantil hoy: perspectivas internacionales de la educación y atención de la primera infancia*. València: Tirant lo Blanch.

Ancheta, A. “Los derechos de la infancia en el discurso de las políticas de educación y atención de la primera infancia”. *Journal of supranational policies of education*, 2 (2014), p. 52-71.

García Garrido, J. L.; Valle, J. M. (2000). “La educación iberoamericana entre dos siglos”. *Revista Española de Educación Comparada*, 6 (2000), p. 11-46.

Lázaro, L. M. (ed.) (2013). *Lecturas de educación comparada e internacional*. València: Universitat de València. Departament d'Educació Comparada i Història de l'Educació.

Lázaro, L. M.; Martínez Usarralde, M. J. (1999). *Educación, empleo y formación profesional en la Unión Europea*. València: Universitat de València.

Lázaro, L. M.; Martínez Usarralde, M. J. (ed.) (2003). *Estudios de educación comparada*. València: Universitat de València.

López Noguero, F. “Hacia un espacio europeo de aprendizaje para toda la vida. Evolución y desarrollo de la educación permanente en la Unión Europea”. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 15 (2008), p. 123-135.

Lorente, R.; Torres, M. “Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades”. *Revista Española de Educación Comparada*, 16 (2010), p. 159-183.

Madrid, J. M. “La política educativa de la Unión Europea al servicio del desarrollo económico con cohesión social”. *Revista Española de Educación Comparada*, 13 (2007), p. 253-284.

Martínez Usarralde, M. J. (coord.) (2009). *Educación internacional*. València: Tirant lo Blanch.

Martínez Usarralde, M. J.; Viana, M. I.; Villarroel, C. (2015). *La UNESCO. Educación en todos los sentidos*. València: Tirant Humanidades.

Sánchez Caballero, D. (2020). “El negocio de la educación (I parte). 20 años de mercantilización de las aulas: cómo pasamos de pensar en educar a pensar en ganar dinero”. *Eldiario.es*, 01/02/2020.

Sánchez Caballero, D. (2020). “El negocio de la educación (II parte). 35 años de leyes para privatizar las aulas: de la LODE a la LOMCE”. *Eldiario.es*, 05/02/2020.

Vidagañ, J. (2019). “Una educación de calidad es la base de la sociedad del futuro”. *Levante EMV*, 30/10/2019.

www.agenda2030.gob.es (pàgina web del Govern d’Espanya sobre l’Agenda 2030).

www.oei.es (pàgina web de l’Organització d’Estats Iberoamericans per a l’Educació, la Ciència i la Cultura).

www.undp.org (Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament).

www.unesco.org (pàgina web de l’Organització de les Nacions Unides per a l’Educació, la Ciència i la Cultura).

www.unicef.es (pàgina web del Fons de les Nacions Unides per a la Infància).