

MEMORANDO OPEX N° 154/2011

AUTORES: FERNANDO RUEDA KOSTER (Coordinador del Observatorio de Cultura y Comunicación de la Fundación Alternativas), ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN (Coordinadora del Panel de América Latina, OPEX)

PARA: OPEX **FECHA:** 15/02/2011

ASUNTO: “CÓMO ADAPTAR LAS AGENDAS IBEROAMERICANA Y EUROAMERICANA EN EDUCACIÓN: LAS METAS 2021 TRAS LA CUMBRE DE MAR DEL PLATA”

Panel: América Latina

Coordinador: Erika Rodríguez Pinzón

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); José Luis Escario (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (Economía Internacional y África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Luis Simón (Seguridad y Defensa); Katya Cascante (Cooperación al desarrollo); Erika M. Rodríguez Pinzón (América Latina).

Este memorando tiene por finalidad promover los puntos de encuentro en materia de educación entre las agendas iberoamericana y euro-latinoamericana, basándose en los resultados de la **XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno de 2010 en Mar de Plata** y de la **VI cumbre UE-ALC**. La coordinación de las agendas y planes de acción permitiría obtener apoyo y acompañamiento por parte de la UE en la consecución de las metas 2021 además de consolidar el rol de España y Portugal como punto de enlace entre las dos regiones.

La educación marco fundamental de las Cumbres:

La Cumbre iberoamericana se centró en la cohesión social y la educación como sus principales objetivos. Estos dos factores inseparables entre sí resultan uno de los mayores desafíos del espacio iberoamericano que enfrenta un alto nivel de desigualdad que lastra el desarrollo económico y social. Pese a que Iberoamérica ha hecho importantes avances en materia de educación, la región enfrenta aun un importante déficit estructural. Si bien, la alfabetización universal parece un reto alcanzable en el plazo propuesto (según el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas para el plazo 2007-2015) hay otros retos como disminuir la tasa de abandono en los niveles secundarios y la ampliación del acceso a la educación temprana, cuya solución no parece tan cercana. Es también importante reseñar el problema del analfabetismo tecnológico, que debilita los procesos de innovación y desarrollo tanto por la falta de consumidores de nuevos avances, como por la baja capacidad de producir nuevas innovaciones localmente. En términos generales, Iberoamérica presenta un déficit no solo de cantidad sino especialmente de calidad educativa, aunque en escalas muy diferenciadas en toda la región.

El resultado concreto de las Cumbres iberoamericanas en materia de educación es el documento "Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios" que tiene como principales avances la incorporación de metas educativas con niveles de logros específicos y con indicadores claros de cumplimiento. Once metas comunes a todos los países, pero en las que cada país ha fijado dónde quiere llegar y de dónde parte para alcanzarlas, reconociendo así la diversidad de las realidades iberoamericanas, bajo el paraguas de los desafíos comunes, por lo que se ha incorporado un conjunto de programas de acción compartida.

Las Metas 2021 recogen a su vez el proyecto de Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), un espacio interactivo y de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, para la generación y difusión del conocimiento sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo. El espacio tiene dos pilares fundamentales la educación superior y la I+D+I, y busca incrementar la movilidad académica, la acreditación y reconocimiento de los estudios y la creación de redes interuniversitarias.

Así pues el documento 2021 supone tanto un importante avance en el nivel de concreción en los objetivos y acciones a desarrollar, como un compromiso firme por parte de los países y uno de los mayores logros del espacio iberoamericano. A pesar de ello, es tan grande el desafío y su coste, que el horizonte 2021 puede ser demasiado ajustado para conseguir todos los objetivos propuestos. Sin embargo, esta dificultad puede disminuirse si **los planes iberoamericanos se sincronizan con el Plan de Acción resultante de la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe de 2010**. En este punto en concreto existe una importante oportunidad de establecimiento de sinergias birregionales que ayude a superar los retos que tiene la agenda de política educativa 2021 y que le **proporcione a España un papel de liderazgo estratégico**

en los marcos Europeo e iberoamericano y que aumente la **eficacia y calidad de sus acciones de cooperación**.

El Plan de Acción UE-ALC 2010 – 2012 recoge entre sus seis ámbitos de acción dos que coinciden plenamente con los planteados en la Declaración y Programa de Acción de Mar del Plata, a saber: **"Ciencia, investigación, innovación y tecnología"** y **"Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social"**. En el caso del primer ámbito dentro de las actividades de cooperación UE-ALC se desarrolla el mecanismo de *"iniciativa conjunta UE-ALC de investigación e innovación"* que combina instrumentos de nivel nacional, regional y birregional. Así mismo plantea propuestas de fortalecimiento de la cooperación interuniversitaria y de intercambio de experiencias y mejores prácticas. Dentro de las actividades del **Plan de Acción UE-ALC** como iniciativa a realizar a nivel birregional se plantea fomentar la movilidad y los intercambios de estudiantes, docentes y personal de los centros de enseñanza con el fin de "Contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos 2021 mencionados en el foro ministerial UE-ALC sobre "educación, innovación e integración social".

La vinculación de las dos agendas, Iberoamericana y UE-ALC, tiene aun más relevancia, si se analiza desde la perspectiva española, en primer lugar, porque tiene intereses claros en fortalecer su papel como enlace educativo superior entre ALC y Europa que pasa por iniciativas nacionales como los **"Campus de Excelencia Internacional"**. En segundo lugar, porque España presenta importantes déficit educativos a nivel primario y secundario en comparación con los países del grupo OCDE, por lo cual también puede verse beneficiada de programas birregionales de intercambio de experiencias en esta materia. En tercer lugar, porque en su calidad de primer agente de la cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe y de donante en proyectos multilaterales, debería acoger la solicitud que se hace en la Declaración de Mar del Plata con respecto a las **agencias de cooperación multilateral** para que en los Marcos de Asistencia para el Desarrollo, programas de cooperación y revisiones de mitad de término establecidos en apoyo a las prioridades nacionales fijadas por los gobiernos, se **incorporen las "Metas 2021" con una perspectiva multisectorial**. Aunque es importante reconocer que la cooperación hacia América Latina ha dado buenos resultados en algunos ámbitos, como por ejemplo en los procesos de **alfabetización básica, la asistencia técnica y fortalecimiento institucional**, y ha servido para favorecer un **diálogo político como bloque con la Unión Europea**. El papel de España en este sentido es fundamental.

Ahora bien, mas allá de los compromisos políticos y de la concreción de las metas y los indicadores de cumplimiento, recogidos en el Documento Metas 2021, la Organización de Estados Iberoamericanos, en colaboración con CEPAL ha desarrollado una minuciosa proyección de los costes de de las metas y de la posición financiera actual y esperada de cada uno de los países de América Latina para alcanzar los objetivos previstos. Siguiendo la **meta específica 26 que propone 'aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas 2021'** se diseñan **planes de financiamiento**, que suponen un aumento sistemático del presupuesto educativo de 0,1% del PIB desde el año 2012 hasta alcanzar el 6,5% del mismo. Para aquellos países que no puedan llegar a ese límite, la propuesta consiste en que se aumente el presupuesto educativo en 0,9% del PIB durante un periodo de 9 años. En un escenario de crecimiento moderado durante los próximos 11 años, esto significará un aumento considerable del volumen de recursos disponibles para los programas educativos.

Este esquema de financiación implica que durante los primeros años habría países con cierta holgura para avanzar hacia las metas, lo que daría un saldo positivo que podría

destinarse a reforzar la calidad educativa hasta 2015. Sin embargo, en los años restantes aumentaría el déficit de recursos, especialmente al considerar el conjunto total de metas incluyendo en ellas el apoyo a grupos vulnerables y la I+D. Siguiendo el análisis de la OEI solo Argentina y Cuba tendrían los suficientes recursos durante todo el decenio para financiar el avance hacia las metas. Los países restantes tendrían un déficit variable permanente, con las excepciones de Chile, Costa Rica, España, México y Portugal que tienen un nivel de partida más alto y menos costes para cumplir las metas.

En este sentido, se hace más importante avanzar sobre el total de las metas, y gradualmente en las que suponen progresivamente una mayor movilización de recursos presupuestarios y extra-presupuestarios. De cualquier forma, resulta muy difícil que muchos de los países consigan la cantidad de recursos necesaria, por ese motivo hace falta evaluar el papel que las diferentes fuentes de financiación pueden tener y sobre todo el papel de los fondos de la cooperación tanto española como de la Unión Europea.

El **plan educativo** tendrá una inversión de los **países iberoamericanos de unos 76.000 millones de euros** (más de 100.000 millones de dólares) **hasta 2021** y cada país ajusta su presupuesto en función a sus perspectivas de crecimiento. Para que la inversión vaya aumentando como está previsto Es importante que **España consiga que los países latinoamericanos se comprometan no solo política sino económicamente en los proyectos** para igualar las cargas y hacer del proyecto iberoamericano un espacio igualitario en el que **España aporte pero no sea el único promotor de la agenda**, esto además relajaría la tensión con algunos países (que suele aflorar en las Cumbres iberoamericanas). En este sentido y debido a los efectos de la crisis económica sobre la economía española, es necesario que aumente la participación de los países más desarrollados de la región en la financiación de proyectos, España por su parte deberá aportar más experiencia y dar lugar al **fortalecimiento de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular en el espacio iberoamericano**.

La gran mayoría de los **programas multilaterales** de cooperación suscritos en el marco de las Cumbres, -actualmente una veintena en vigor-, reciben por parte de **España entre el 50% y 75% de las aportaciones**. Sin embargo, a pesar de la grandilocuencia de los acuerdos y los ambiciosos objetivos de los programas llamados Cumbre, el gasto en 2009 apenas superaba los 42 millones para toda la región. Esta cifra debe tomarse con la debida cautela, pues sólo supone una pequeña parte visible de la cooperación horizontal en la Comunidad Iberoamericana. Un gran número de organismos, instituciones y fondos multilaterales gestionan recursos mucho mayores, que a su vez son muy inferiores a los recursos destinados en el marco de una cooperación bilateral de España con cada uno de los países de la región.

Además de la participación de los fondos españoles se pretende alcanzar un amplio acuerdo político, social, empresarial y colectivo, así como la incorporación de programas de acción compartidos entre los países iberoamericanos. El objetivo es que la región alcance cierto nivel de convergencia en calidad y cobertura de la educación a través de un sistema de financiación que aúna los recursos propios con fondos solidarios y recursos de la cooperación tanto multilateral como bilateral bajo sus diferentes esquemas. Entre las modalidades de financiación propuestas cabe resaltar: **Canje de deuda pública externa por inversiones en educación; Apoyo sectorial a la educación; Cooperación internacional triangular en educación Norte-Sur-Sur; "Fast Track Initiative" o Iniciativa por vía rápida del Banco Mundial; y Gestión conjunta de la búsqueda de financiación.**

Además de las fuentes de financiación gubernamentales se están firmando convenios con el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, el **Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF)**, así como con **BBVA** (que ha comprometido 500 millones y ha trabajado en los indicadores y en los objetivos), **Telefónica** y otras **empresas paraguayo-brasileñas y paraguayo-argentinas**, entre otras. Conviene resaltar este último punto por la importancia de la vinculación del sector empresarial en la consecución de unas metas que la traerán grandes beneficios.

Recomendaciones

- El anuncio por parte de la **Secretaría General Iberoamericana y la OEI** de creación de un **Fondo Internacional Solidario para la cohesión educativa de 3000 millones de Euros**, basado en cálculos y compromisos reales, y ha supuesto dos años de trabajo coordinado con los países latinoamericanos. Se deberían **reforzar las actuales estructuras de cooperación iberoamericana para proporcionarles la suficiente legitimidad, transparencia y capacidad operativa**, tanto a través de SEGIB y OEI como aquellos que se establezcan específicamente para la gestión del Fondo solidario.
- Los modelos de "crecimiento educativo" propuestos en las metas tienden a homogeneizar procesos, aunque se reconocen situaciones de partida muy diferentes y niveles de logro también distintos. A pesar de ello, no parecen **tomar con la suficiente consideración los logros no alcanzados de los objetivos de Desarrollo del Milenio. La cooperación española debe seguir focalizando sus esfuerzos en el fortalecimiento institucional** y acción del Estado para la legitimidad en el diseño de las políticas educativas ajustadas a las **necesidades locales**, diferenciando al interior de los países los puntos de partida y desarrollando **plazos internos de convergencia. El fondo solidario puede actuar de la misma forma que lo hacen los fondos de convergencia europeos** haciendo una distinción **no solo entre países sino entre regiones**, esta priorización tiene mas sentido aun en países que se caracterizan por sus altos niveles de desigualdad. Una **estructura de priorización regional** podría hacerse siguiendo tres criterios principales: zonas con peores resultados en cumplimiento de los objetivos del milenio, zonas cuyo coste de cumplimiento de las metas sea por lo menos un 25% más alto que el promedio nacional y zonas con poblaciones en situación o con alto riesgo de exclusión social.
- Además es necesario **tener en cuenta poblaciones con situaciones especiales**, como es el caso de los desplazados y refugiados políticos y de los migrantes de transito, que por su situación de vulnerabilidad y de inestabilidad geográfica pueden verse excluidos de los programas. En aras de una verdadera cohesión social, el fondo de solidaridad tendría que establecer disposiciones especiales para estos casos y **establecer una bolsa para la atención escolar en situaciones de emergencia.**
- Respecto al **marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)** y la **Declaración adoptada por el Foro Extraordinario de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación**, debería irse más allá de convenios bilaterales, y fijar **estándares regionales**, que permitan el **reconocimiento conjunto de títulos en el espacio iberoamericano de la educación**, en la línea seguida en Europa. El establecimiento de **estándares iberoamericanos** evitaría los múltiples acuerdos bilaterales con normas

diferentes para cada caso, y la exclusión de determinados países. Además facilitaría el **funcionamiento de programas e instituciones educativas regionales** y facilitaría las condiciones de **acceso e integración de los migrantes** y la movilidad de trabajadores altamente cualificados.

- Dada la amplia afinidad entre los planes de acción Europeo e Iberoamericano, y la **voluntad de la Unión Europea de apoyar las Metas 2021** consignada en Conclusiones del **Foro de Ministros de Educación de UE-ALC** de la VI Cumbre, Iberoamérica necesita no solo mejorar los acuerdos de colaboración e intercambio birregional en materia de educación e investigación, sino además **impulsar acuerdos adicionales** para facilitar el **reconocimiento de títulos, la homologación entre los sistemas de calificaciones** (siguiendo el modelo del European Credit Trasmision System) **y los cubrimientos de seguridad social** para facilitar así el **intercambio de profesores e investigadores** en el marco de un espacio educativo euro-latinoamericano.
- España, a través de su **cooperación en gobernabilidad** (como los Programas PIFTE) y la UE a través de programas como Eurosocial fiscalidad deben apoyar el desarrollo de la **política tributaria progresiva y la priorización del gasto público en educación**. Existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse en parte a la consecución de las metas educativas propuestas.
- Alentar la **participación de las empresas privadas**, en especial la **empresa española** tan afianzada en el mercado latinoamericano en la consecución de las metas. Por un lado porque se puede beneficiar tanto de la mejora en la calidad de la formación superior como porque supone una de sus responsabilidades y porque la esperanza de crecimiento económico de la región latinoamericana hace que sea indispensable la vinculación entre sistema formativo y modelo productivo. En este sentido se tendría que **fortalecer la formación en campos concretos relacionados con las ventajas competitivas de los diferentes países**. Las empresas no solo pueden aportar recursos sino modelos de formación-trabajo que ayuden a la integración de colectivos desfavorecidos. Ello es aun más importante si además se considera que la magnitud de los montos de la **inversión privada intrarregional** tienen un peso cada vez más alto en la composición de la economía regional. Ligado a esto, deberían establecerse sistemas de **Responsabilidad Social Empresarial** en el marco del **comercio y la cooperación sur-sur**.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 153/2011: **"La Revolución democrática árabe: el nuevo rol de la Unión Europea"**. Ignacio Álvarez-Ossorio
- 152/2010. **Perspectivas ante la III Cumbre UE-África; la necesidad de revitalizar el marco de cooperación**. Marcos Suárez Sipmann
- 151/2010. **The new Franco-British entente and european defence: implications for Spain**. James Rogers, Luis Simón.
- 150/2010. **El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿Una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?** Carmen Sánchez Miranda.
- 149/2010. **Unión Europea: la medida de expulsión como excepción al derecho de libre circulación de ciudadanos de la UE**. Cristina J. Gortázar Rotaèche.
- 148/2010. **The G20 summit at Seoul. Time to deliver: agreements and agenda for Global economic governance**. Manuel De la Rocha Vázquez, Stephany Griffith-Jones, Domenec Ruíz Devesa
- 147/2010. **A market alternative to fiscal discipline in Europe; a proposal for a Eurobond facility**. Erik Jones
- 146/2010. **Elecciones presidenciales en Colombia: el triunfo de Juan Manuel Santos, una política de continuidad frente una oportunidad para el cambio**. Érika M. Rodríguez Pinzón
- 145/2010. **Consideraciones preliminares acerca de la reciente VI Cumbre ALC-UE**. Facundo Nejamkis
- 144/2010. **La Cumbre del G20 de Toronto ante la crisis económica internacional, propuestas para la UE**. Manuel De la Rocha Vázquez y Domenec Ruíz Devesa.
- 143/2010. **¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?** Paulina Correa.
- 142/2010. **Philippine elections 2010: definitely not more of the same, but can the same be said of the next administration?** Herman Joseph S. Kraft.
- 141/2010. **El mecanismo Europeo de estabilización: ¿hacia un fondo monetario europeo?** Domènec Ruíz Devesa.
- 140/2010. **Equidad de género. Un objetivo prioritario del Gobierno español en la Presidencia de la Unión Europea**. Ana Lydia Fernández-Layos.
- 139/2010. **La crisis del Euro**. Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad**. Anna Ayuso y Christian Freres
- 137/2010. **2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea**. Rubén Campos Palarea
- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica**. Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE**. Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea**. Ángeles Sánchez y Kattya Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia**. Javier Morales Hernández y Rubén Ruíz Ramas

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>