



EVALUACIÓN EN LARGA ESCALA EN LATINOAMÉRICA
AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA AMÉRICA LATINA
LARGE-SCALE EVALUATION IN LATIN AMERICA

<https://doi.org/10.18222/eae.v35.11041>

ALFABETIZAR Y EVALUAR EN AMÉRICA LATINA. LA AGENDA SOCIOEDUCATIVA DE LA UNESCO

 INÉS RODRÍGUEZ MOYANO^I

 LUCRECIA RODRIGO^{II}

^I Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires; Universidad Nacional del Oeste (UNO), San Antonio de Padua, Argentina; inesrmoyano@gmail.com

^{II} Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet); Universidad Nacional del Oeste (UNO), San Antonio de Padua, Argentina; lucrecia.rodrigo@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza las propuestas socioeducativas para la región presentes en los documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) –desde fines de 1980 hasta principios del siglo XXI– en relación con la garantía del derecho a la educación, así como en su vinculación con las propuestas de mejora de la calidad y evaluación como condiciones para promover el progreso colectivo e individual. Para ello, se identifican las medidas vinculadas con la erradicación del analfabetismo como uno de los pilares de las agendas de desarrollo de los organismos internacionales en la actualidad, así como los desafíos prioritarios a escala global, destacando su relevancia para mejorar la calidad educativa en América Latina y la importancia de su medición a través de programas de evaluación estandarizados.

PALABRAS CLAVE ANALFABETISMO • DERECHO A LA EDUCACIÓN • EVALUACIÓN • UNESCO.

CÓMO CITAR:

Rodríguez Moyano, I., & Rodrigo, L. Alfabetizar y evaluar en América Latina. La agenda socioeducativa de la Unesco. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artículo e11041.
<https://doi.org/10.18222/eae.v35.11041>

ALFABETIZAÇÃO E AVALIAÇÃO NA AMÉRICA LATINA. AGENDA SOCIOEDUCACIONAL DA UNESCO

RESUMO

O artigo analisa as propostas socioeducativas para a região presentes nos documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – do final da década de 1980 ao início do século XXI – no que se refere à garantia do direito à educação, bem como sua relação com propostas de melhoria da qualidade e avaliação como condições para promover o progresso coletivo e individual. Para isso, são identificadas medidas relacionadas à erradicação do analfabetismo como um dos pilares das agendas de desenvolvimento das organizações internacionais hoje, bem como os desafios prioritários em escala global, destacando sua relevância para melhorar a qualidade educacional na América Latina e a importância de sua medição por meio de programas de avaliação padronizados.

PALAVRAS-CHAVE ANALFABETISMO • DIREITO À EDUCAÇÃO • AVALIAÇÃO • UNESCO.

LITERACY AND ASSESSMENT IN LATIN AMERICA. UNESCO'S SOCIO-EDUCATIONAL AGENDA

ABSTRACT

This article analyzes the socio-educational proposals for the region as presented in United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) documents – from the late 1980s to the early 21st century – regarding the guarantee of the right to education, with proposals for quality improvement and assessment as conditions to promote collective and individual progress. The analysis identify measures related to the eradication of illiteracy as one of the pillars of current international development agendas, as well as the priority challenges on a global scale, highlighting their relevance for improving educational quality in Latin America and the importance of their measurement through standardized assessment programs.

KEYWORDS ILLITERACY • RIGHT TO EDUCATION • ASSESSMENT • UNESCO.

Recibido el: 11 MARZO 2024

Aprobado para publicación el: 28 OCTUBRE 2024



Este es un artículo de acceso abierto que se distribuye en los términos de la licencia Creative Commons, tipo BY-NC.

INTRODUCCIÓN

Desde los años 90, en los países de ingresos bajos y medianos como los de América Latina, los organismos internacionales (OI) han desplegado, con sistematicidad, propuestas destinadas a combatir la pobreza como estrategia para promover la inclusión educativa y social. En ese escenario, y en estrecha asociación con el discurso de valorización del capital humano (Bonal et al., 2007), la reforma de los sistemas de enseñanza ha emergido como una de las principales líneas de acción de la cooperación internacional. Así, la educación se ha consolidado como una de las prioridades globales para promover el desarrollo económico, político y social de los países. De allí que alcanzar la universalización de la escuela primaria y secundaria, junto con la reducción del analfabetismo, se han establecido como metas compartidas por los OI con el objetivo de mejorar la calidad educativa.

En este contexto, los OI con influencia en el campo de la educación han ganado progresivamente un lugar destacado en la formación de ciertas percepciones sociales sobre la mejora educativa, como en la promoción de instrumentos y políticas para alcanzarla, que difunden a través de sus múltiples investigaciones, informes, programas, encuentros y foros dedicados a la educación, así como mediante el otorgamiento de financiamiento para su ejecución. Dentro de esta tendencia global, las propuestas de evaluación externa de los sistemas educativos se han configurado como una de las estrategias privilegiadas del discurso internacional. Se trata de tecnologías de control de la educación que, impulsadas por los principios gerenciales de la rendición de cuentas y la responsabilidad por los resultados, han desempeñado un papel clave en las reformas neoliberales orientadas a la modernización de los servicios públicos para alcanzar la supuesta calidad y eficiencia de la gestión basada en evidencias (Verger & Normand, 2015). Promovidas desde hace más de tres décadas por los OI, estas medidas integran la denominada Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (Dale, 2004), entendida como el proceso de negociación y definición del conjunto de temas que operan como marco orientador para las reformas gubernamentales a nivel mundial y regional.

En la configuración de la agenda global y en la expansión de las propuestas más amplias de lucha contra la pobreza, se destaca el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que ha impulsado y coordinado diversos planes de acción a escala mundial, como forma de promover los procesos de inclusión en el ámbito educativo durante las últimas décadas. El propósito de este artículo es, entonces, examinar las iniciativas socioeducativas dirigidas a América Latina, tal como se reflejan en los documentos de la Unesco desde fines de la década de los 80 hasta principios del siglo XXI. Se busca comprender cómo estas propuestas abordan la garantía y la extensión del derecho a la educación, así como su relación con las estrategias de mejora de la calidad como

condiciones para promover el crecimiento y el progreso colectivo e individual. En el artículo se parte del supuesto de que las acciones provenientes del ámbito de la cooperación internacional operan como marcos de referencia tanto a nivel nacional como local. En esta línea, y privilegiando la perspectiva sugerida por Stephen Ball (2002), se asume la relevancia de analizar el enfoque de las políticas educativas que promueven los OI, esto es, los significados, prácticas y valores generados por sus propuestas, así como los regímenes de verdad que configuran, los cuales articulan e inhiben las posibilidades y probabilidades de aprobación e interpretación de las políticas.

El objetivo del artículo se inscribe dentro de una investigación más amplia que se propuso estudiar las trayectorias de las políticas de evaluación en los sistemas educativos latinoamericanos desde el nivel global hacia el ámbito local.¹ El estudio adopta una perspectiva crítica frente a la promovida por los OI, que aspira a inculcar la lógica gerencial en la educación, y se enfoca en observar los cambios y continuidades de las propuestas de evaluación que forman parte de la agenda global. Asimismo, dicha posición cuestiona la pretendida neutralidad de sus acciones, así como el carácter consensuado que postula a este tipo de iniciativas como prácticas privilegiadas para generar información objetiva sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los sistemas educativos. Las fuentes principales de análisis en la investigación fueron documentos proporcionados por OI como el Banco Mundial, la Unesco y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estos documentos fueron analizados como fenómenos complejos, enmarcados en relaciones de poder y considerados como el resultado provisorio de procesos dialécticos de avances, rupturas, incorporaciones y refutaciones por la imposición de sentidos que son siempre contingentes (Bowe et al., 1992; Dale, 2004, 2007).

En términos metodológicos, en la investigación se aplicó la teoría fundamentada como estrategia para la recolección y análisis de datos, con el objetivo de construir teoría a partir del corpus empírico identificado (Strauss & Corbin, 2002). Este proceso incluyó una fase de codificación analítica, en la cual los datos fueron fragmentados, conceptualizados e integrados para generar nuevas categorías teóricas. Como resultado, se configuró un grupo de conceptos emergentes y recurrentes derivados del proceso de codificación, agrupación y correlación de

1 La investigación se denomina "Trajetórias desde o global ao local em políticas de avaliação educacional na América Latina: Um estudo internacional em rede" y se lleva a cabo en la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Involucra equipos de investigación de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina. Los hallazgos y reflexiones presentados se basan en el trabajo de campo realizado como parte de esta investigación, que incluyó la revisión de más de cincuenta documentos de tres organizaciones relevantes. Estos documentos han tenido impacto en las agendas educativas de varios países de la región, especialmente en Chile, Brasil, Colombia y Argentina, que fueron los casos principales investigados.

los códigos identificados en las fuentes documentales, destacando entre ellos la categoría socioeducativa.² Surgió así la inquietud de este artículo por analizar los programas socioeducativos en los informes oficiales de la Unesco, uno de los OI donde adquieren mayor relevancia. Para ello, se identificaron 11 documentos publicados por la organización entre 1981 y 2020, los cuales ponen énfasis en las iniciativas de evaluación de los aprendizajes como propuestas para mejorar la calidad. El propósito del análisis fue entonces identificar cómo se delimita el campo problemático de las propuestas socioeducativas y cuáles son las estrategias de intervención, prestando especial atención al papel que ocupan las iniciativas de evaluación de la educación en las recomendaciones internacionales.

Para abordar el objetivo propuesto, el artículo comienza con un análisis de las primeras acciones de la Unesco para promover la mejora de los procesos educativos y de inclusión social, centrándose en el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) lanzado a comienzos de los años 1980, en el programa Educación para Todos (EPT) de 1990 y en el Plan de Acción en Educación de 1998. En particular, se identifican las propuestas vinculadas con la erradicación del analfabetismo en el marco de las agendas de desarrollo orientadas por procesos reformistas de descentralización y redefinición de las funciones del Estado en el ámbito educativo. Luego, en la segunda sección, se abordan los desafíos que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea respecto de la problemática de la alfabetización a escala global, y se indaga en la relevancia asignada para la mejora de la calidad educativa en América Latina y en el lugar que ocupan las propuestas de su medición a través de programas de evaluación estandarizados.

LAS PROPUESTAS DE INCLUSIÓN DE LA UNESCO: LA ALFABETIZACIÓN COMO PRINCIPIO Y ACCIÓN PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La evidencia de las desigualdades que se fueron gestando y profundizando a partir de la crisis de carácter multidimensional que afectó a los países latinoamericanos en la década de los 80 (Lora, 2007) estimuló la creación de estrategias para enfrentarlas y velar por la población particularmente vulnerable. Así, con la estrecha colaboración de los OI, los Estados nacionales diseñaron programas de alivio de la pobreza que se

2 El equipo de la investigación (organizado por subgrupos de trabajo, según las instituciones y los países intervinientes) procedió, en primer lugar, con la codificación abierta que permitió determinar aquellos conceptos principales y descubrir en los datos sus propiedades y dimensiones. Una vez encauzada la codificación abierta, se procedió a la recuperación de las características comunes a los códigos abiertos y se avanzó con la correlación de dichos códigos para construir grupos de categorías mediante la denominada codificación axial, que implica el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías. Por último, y una vez sistematizadas las denominadas familias de códigos, se reconocieron las categorías centrales de la indagación a través del proceso de codificación selectiva orientado a integrar y refinar la teoría.

implementaron con cierta celeridad en la mayoría de los países de la región (Cuenca, 2014). En el marco de estas preocupaciones, los OI han desarrollado con regularidad propuestas socioeducativas para combatir la pobreza y promover la mejora de los procesos de inclusión educativa y social. La Unesco, en particular, ha sido una de las agencias más activas en este ámbito. En efecto, ha liderado iniciativas de cooperación internacional para promover el desarrollo y la lucha contra la pobreza que han buscado garantizar el derecho a la educación a través del despliegue de programas de erradicación del analfabetismo, como los de cuidados integrales de la salud, educación y nutrición.

Una de las iniciativas más destacadas fue el PPE, concebido a solicitud de los países de la región en 1979 y aprobado durante la 21ª Conferencia General de Educación de la Unesco en 1981 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 1981, 1991). A partir de entonces, y durante las dos décadas siguientes, la Unesco asumió la coordinación de las conferencias y encuentros desarrollados en el marco de dicho plan, además de supervisar las metas establecidas. Durante este período los programas de evaluación a gran escala emergieron como herramientas prioritarias para este propósito.³ Es importante destacar que, en aquel momento, la Unesco era la agencia principal del Sistema de Naciones Unidas involucrada en el área educativa y participaba activamente en el ámbito de la cooperación internacional. Bajo este contexto, el PPE se consolidó como un referente para la definición de objetivos, estrategias, enfoques y prioridades en las agendas educativas de la región.

Según los documentos analizados, el PPE partió del reconocimiento del papel clave de las políticas educativas en la generación de un nuevo estilo de desarrollo y en la lucha contra la pobreza. Para lograr este objetivo, a principios de la década de los 80 se establecieron tres metas educativas a alcanzar antes del final del siglo XX. La primera estaba vinculada con la universalización de la educación básica, lo que implicaba ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años. La segunda se enfocaba en la erradicación del analfabetismo y en la expansión de los servicios educativos para los jóvenes y adultos. La tercera meta apuntaba a mejorar los sistemas educativos mediante reformas específicas para el sector. Dentro de este marco, el plan identificó cuatro áreas prioritarias de acción como condiciones para lograr la mejora de la calidad, entre las cuales se destacaba la cuestión socioeducativa:

. . . la capacitación y perfeccionamiento del personal educativo; la investigación socioeducativa orientada a la acción; el desarrollo de los materiales

3 Destacan las Conferencias Regionales de Ministros de Educación y de los encargados de la Planificación Económica, así como las reuniones del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación de América Latina y el Caribe.

didácticos y de la infraestructura física; e innovaciones en las estrategias y en los procesos de enseñanza y aprendizaje estimulando el intercambio de experiencias. (Unesco, 2001, p. 51).

En el plan, las propuestas de alfabetización y la extensión de los programas educativos destinados a la población joven y adulta ocuparon una posición central (Unesco, 1993). Desde sus inicios se reconoció la importancia de ampliar los servicios de alfabetización y de educación para adultos como medios necesarios para promover la igualdad de oportunidades. En esta línea, se definieron como grupos prioritarios a los jóvenes y adultos pertenecientes a sectores marginados, tanto urbanos como rurales, así como a poblaciones indígenas, desempleados y a los niños excluidos del sistema (Unesco, 2001). Con el tiempo y a lo largo de las distintas reuniones llevadas a cabo durante la implementación del PPE, se desarrolló un programa estratégico de acción dirigido a lograr estos objetivos, que orientó las medidas y los planes de trabajo de los Estados de la región.

El impulso dado a los países para abordar la alfabetización se percibió como un paso clave en la afirmación del derecho a la educación y como una tarea social y política para enfrentar la pobreza. La educación de adultos, en este sentido, fue concebida como un campo propicio para atender la diversidad social, cultural y educativa, y para llegar a los grupos más postergados. Por ello, se alentó a los países a crear una oferta educativa diversificada que no solo abordara la alfabetización, sino también la educación básica y secundaria, así como la formación profesional (Unesco, 2001). La educación de adultos se consideró como un medio para promover la igualdad de oportunidades y para introducir nuevas prácticas y enfoques metodológicos. No obstante, también se la valoró como un mecanismo de compensación para aquellos sujetos que no habían completado su escolaridad.⁴ En esta línea, los países de la región comenzaron a establecer sistemas o subsistemas de educación de adultos que integraban programas formales y no formales, alfabetización y postalfabetización, así como educación básica y media con formación para el trabajo. En algunos casos, como en Argentina, la educación de adultos se descentralizó y las estructuras nacionales fueron disueltas por el Estado. En otros, como en Colombia, las actividades se redujeron progresivamente. En contraste, en países como México, Venezuela y Cuba, la educación de adultos

4 Esta categoría ha estado sujeta a un proceso de redefinición. De hecho, a mediados de los 90 el concepto de educación de adultos fue sustituido por el de "educación de jóvenes y adultos" con el propósito de informar acerca de la presencia mayoritaria de los jóvenes en esta modalidad. Posteriormente, en el marco de la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos de 1997, se consagra la denominación de "educación de personas jóvenes y adultas" incorporando el término personas para dar cuenta de la dimensión de género. A tono con estas reconceptualizaciones, se produce un desplazamiento de los programas de alfabetización por una oferta diversificada de educación para personas jóvenes y adultas.

seguía siendo una prioridad estatal, con programas desarrollados en diversos niveles territoriales. Por otra parte, en países como Brasil, se destacó la capacidad de los actores locales para desarrollar programas innovadores en educación de adultos, evidenciando esfuerzos por crear sistemas y subsistemas de educación para jóvenes y adultas con una creciente diversificación de la oferta y de los grupos beneficiarios (Unesco, 2001).

Estas modificaciones se llevaron a cabo dentro de procesos más amplios de reforma de la educación orientados hacia la descentralización de las funciones educativas estatales, la definición de aprendizajes básicos para toda la población, la evaluación de la calidad y los aprendizajes, así como el desarrollo de proyectos nacionales dirigidos a grupos de mayor vulnerabilidad, etc. (Unesco, 2001). Asimismo, el énfasis otorgado a la erradicación del analfabetismo y el desarrollo de propuestas orientadas a la educación básica de jóvenes y adultos presente en el PPE dieron lugar al despliegue de numerosas experiencias consideradas innovadoras y de carácter no formal, que tuvieron por objetivo vincular la educación básica con el trabajo y/o con programas integrales socioeducativos.

En relación con la importancia de establecer mecanismos de evaluación de la calidad y de monitoreo de las metas del plan, se creó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc) de Unesco en el 1994, como una agencia encargada de valorar los avances en los aprendizajes estudiantiles. El Llece se convirtió en un referente regional de coordinación y cooperación entre los países en el campo de la evaluación, brindando apoyo técnico para la formación de los equipos responsables de los sistemas nacionales de medición y promoviendo la formulación de políticas públicas basadas en evidencia empírica.⁵ Según la Unesco (2020), la calidad de la educación se evalúa de manera multidimensional, considerando el logro de aprendizaje como un elemento crucial pero no único. Además, se toman en cuenta también variables como la eficiencia (buen uso de recursos), la equidad (distribución de beneficios educativos), la relevancia (respuesta a las necesidades sociales) y la pertinencia (respuesta a las necesidades estudiantiles). Efectivamente, los estudios realizados por el Llece han desempeñado un papel fundamental en la promoción de una cultura de la evaluación y en el avance en el diseño de políticas

5 Durante más de 25 años, el Llece ha trabajado en colaboración con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en estudios comparativos destinados a medir el rendimiento académico de los estudiantes de tercer y sexto grado en la educación primaria. Entre estos estudios se encuentran la Prueba de Evaluación de Resultados de los Aprendizajes en América Latina (Unesco, 1998a), así como el Segundo, Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco, 2008, 2015b, 2021). Estos estudios son diseñados e implementados con la participación activa de los países miembros. La oficina de Orealc/Unesco coordina los programas a través de un equipo técnico, que se encarga de contratar socios implementadores e instituciones técnicas especializadas para ejecutar los procesos fundamentales de las pruebas.

públicas fundamentadas en evidencia al poner en la agenda educativa y en las políticas de la región el tema de la calidad y equidad de los logros de aprendizaje de los estudiantes.

Las preocupaciones y propuestas desplegadas en el marco del PPE, liderado por la Unesco, fueron retomadas y ampliadas por otra iniciativa llevada a cabo en el campo de la cooperación internacional denominada Educación para Todos (EPT). La Conferencia Mundial sobre EPT, convocada conjuntamente por Unicef, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unesco y el Banco Mundial (Unesco, 1990), subrayó la importancia de garantizar la educación básica y la adquisición de conocimientos y capacidades para niños y adultos, que se presentaron como las prioridades educativas pendientes a nivel mundial. La agenda de la EPT se centró en el compromiso de los países de ampliar los años de escolarización de su población y mejorar la calidad de la enseñanza. Se convirtió en una de las principales referencias internacionales para la promoción de oportunidades de formación en el marco del concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de la educación como derecho (Torres, 2000, 2018). Desde esta perspectiva, se reconoce que las dificultades para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje estuvieron influenciadas por una serie de obstáculos que enfrentaron los países menos desarrollados durante los años 80. Entre estos desafíos se mencionan procesos de endeudamiento, degradación económica, crecimiento demográfico acelerado, diferencias económicas crecientes entre y dentro de las naciones, guerras, entre otros. Asimismo, la falta de educación básica en un porcentaje significativo de la población se identificó como un factor clave que dificulta la capacidad de la sociedad para abordar estos problemas. En esta línea, se jerarquizaron los programas de alfabetización de adultos, ya que se reconoció su impacto en la mejora de las condiciones de aprendizaje de los niños y en la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

La educación de los niños y la de sus padres –u otras personas encargadas de ellos– se respaldan mutuamente, y esta interacción debería aprovecharse para crear, en beneficio de todos, un ambiente de aprendizaje cálido y estimulante. (Unesco, 1990, p. 7).

Los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituye una capacidad necesaria en sí misma y es la base de otras aptitudes vitales. (Unesco, 1990, p. 10).

En cuanto a la segunda preocupación de la EPT, vinculada a la adquisición de los conocimientos y capacidades esenciales, se planteó la necesidad de medir los aprendizajes alcanzados por los estudiantes aplicando sistemas eficientes de evaluación de resultados.

Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende en definitiva de que

los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados. (Unesco, 1990, p. 5).

Al respecto, se espera que los países establezcan niveles de rendimiento coherentes con la importancia que la educación básica debe atribuir a la universalización del acceso y a las adquisiciones de aprendizaje consideradas aspiraciones inseparables. En todos los casos, se sostiene que las metas de rendimiento deben incluir la igualdad de género. La mejora de las condiciones de aprendizaje involucra la responsabilidad de las autoridades nacionales, regionales y locales, identificadas como los actores prioritarios en la provisión de educación básica para todos. Es así como durante la década de los 90 la mayoría de los países de América Latina establecieron sistemas nacionales de evaluación, y las pruebas externas a gran escala adquirieron centralidad en la medición de los aprendizajes alcanzados.

Otra intervención regional relevante que contó con la destacada participación de la Unesco y se vinculó al despliegue de programas socioeducativos como condición necesaria para garantizar y efectivizar el derecho a la educación fue el Plan de Acción en Educación aprobado durante la Segunda Cumbre de las Américas en Chile en 1998 (Unesco, 1998b). En consonancia con las metas establecidas en la conferencia de EPT, este plan tuvo tres objetivos principales: primero, asegurar que el 100% de los menores de la región completaran la educación primaria de calidad; segundo, garantizar que al menos el 75% de los jóvenes tuviera acceso a una educación secundaria de calidad, con un aumento progresivo en las tasas de finalización de los estudios secundarios; tercero, proporcionar oportunidades de educación a lo largo de la vida para la población en general. En este escenario, se acordó que la Unesco, en colaboración con el Ministerio de Educación de Chile, coordinaría el diseño y ejecución de un proyecto regional de indicadores educativos para contribuir al seguimiento y la evaluación del cumplimiento de sus objetivos. Estas metas educativas no solo se consideraron medios para lograr una mejor calidad de vida, mayor desarrollo económico y una distribución equitativa de los ingresos, sino también para fomentar una mayor participación ciudadana en las decisiones políticas y avanzar así en la consolidación de sociedades democráticas. “La

educación no sólo hace más productivas a las personas, sino que también reproduce valores y normas que permiten a las personas convivir mejor en comunidad. Es decir, el capital humano contribuye a la construcción de capital social” (Unesco, 2003, p. 48).

Los resultados de este último proyecto contribuyeron a verificar el progreso de los países con respecto a las metas establecidas en la Cumbre de las Américas, así como a evaluar los impactos de la educación en la vida tanto de las comunidades como de los individuos y sus familias. Fue entonces cuando, en 2003, se elaboró el informe regional “Alcanzando las metas educativas”, que, por un lado, analizó los indicadores disponibles a la luz de los objetivos de la Cumbre y, por otro, presentó una reflexión sobre el impacto social de la educación surgida de la experiencia del Proyecto. Los resultados de este informe no solo permitieron evaluar el progreso educativo en la región, sino también su relevancia en términos sociales y de desarrollo humano.

LOGROS Y DESAFÍOS DE LA ALFABETIZACIÓN: REDEFINICIONES Y ACCIONES EN LA AGENDA ACTUAL

Los hallazgos presentados en el documento de la Unesco titulado “La educación para todos 2000-2015: Logros y desafíos” del año 2015 abordaron, de manera particular, la problemática de la alfabetización de los jóvenes y adultos, y expresaron la preocupación por los escasos avances logrados desde el año 2000 en relación con otros objetivos planteados en la EPT. Como se destacó en la introducción del informe, en aquel momento cerca de 781 millones de adultos carecían en mayor o menor grado de competencias de lectura y escritura (Unesco, 2015a). En este sentido, se advirtió que, desde el año 2000, pocos países con un bajo nivel de alfabetización habían reducido en un 50% su tasa de analfabetismo, como se había planteado en el cuarto objetivo de la EPT. La información analizada procedió, fundamentalmente, de los resultados de evaluaciones indirectas de las competencias de lectura y escritura. Además, se tuvieron en cuenta los datos de aquellos países que habían realizado evaluaciones directas de la alfabetización con mayor frecuencia, consideradas más precisas y atentas a los contextos específicos.

Por otra parte, el informe también señaló cómo la mayoría de las reducciones en las tasas de analfabetismo se explicaban por la entrada en la edad adulta de las cohortes más jóvenes y con un mayor nivel de educación. Esto sugiere que no fue exclusivamente consecuencia de una mejora en esas tasas entre las cohortes de adultos que ya superaron la edad de escolarización. De allí que el acento se puso en cuatro factores que podrían haber contribuido a mejorar las tasas de alfabetización desde el 2000, pero que no tuvieron un impacto relevante: el compromiso mundial

con la alfabetización de los adultos, las campañas y los programas de alfabetización, las políticas de multilingüismo y la demanda de alfabetización provocada por entornos que exigen un mayor nivel de competencias. En este sentido, se subrayó la necesidad de establecer definiciones coherentes de alfabetización para establecer comparaciones más precisas a nivel mundial. Sobre todo porque los cambios en las definiciones de los públicos destinatarios de estos programas podían también dificultar la evaluación mundial de los avances logrados en el tiempo. De hecho, casi todas las estimaciones publicadas por el Instituto de Estadísticas de la Unesco (IEU) se basaban en declaraciones de los responsables u otros miembros de la familia sobre si podían leer o escribir, y algunos países presuponían que quienes habían finalizado la enseñanza primaria estaban alfabetizados. En los últimos años, al no haberse actualizado las fuentes tradicionales, el IEU se ha visto obligado a utilizar fuentes basadas en evaluaciones de terceros. Ahora bien, los problemas para hacer comparaciones a lo largo del tiempo van más allá de la falta de datos comparables, tal como también se sostiene en el mismo informe. Sobre todo cuando las definiciones de alfabetización han cambiado, incluso en aquellos países donde las tasas de alfabetización se basan en las mismas fuentes y métodos.

Los problemas que plantea la medición de la alfabetización sobre la base de declaraciones directas de los encuestados o declaraciones de terceros han propiciado esfuerzos por realizar evaluaciones de la alfabetización por medio de encuestas por hogares. A pesar de la nueva información que aporta este método, la mayoría de las encuestas por hogares normalizadas para evaluar las competencias de lectura y escritura se basan en una simple distinción binaria entre alfabetizado y analfabeto. (Unesco, 2015a, p. 162).

Es interesante destacar cómo la Unesco subraya en este mismo informe una nueva interpretación sobre la problemática de la alfabetización. Mientras que en 1950 este mismo organismo definía la alfabetización como la capacidad de leer y escribir, y de comprender un texto sencillo y corto relacionado con la vida diaria, a partir de la década de los 90 se comenzó a definir como una competencia que contribuye al bienestar individual y, desde 2015, como la capacidad para identificar, interpretar, crear, comunicar y calcular, a partir del uso de materiales impresos y escritos vinculados a diversas situaciones (Unesco, 2015a). Desde entonces, la alfabetización se entiende como una continuidad de competencias que permite a las personas lograr sus objetivos en el trabajo y en la vida cotidiana y participar plenamente en la sociedad. Se agrega, además, que el desarrollo de la alfabetización y de los entornos alfabetizados ayuda al despliegue de una red de relaciones sociales activas que contribuyen al fortalecimiento de las comunidades y de las instituciones sociales (Benavot, 2015, como citado en Unesco, 2015a).

Con el tiempo las metas educativas establecidas en las últimas iniciativas internacionales y regionales mencionadas fueron modificándose. En efecto, a principios del siglo XXI, específicamente en el año 2000, se llevó a cabo una nueva reunión en el marco de la conferencia de la EPT que condujo al acuerdo de extender por 15 años sus principales propósitos. Esta extensión coincidió con el plazo estipulado para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000 en el marco de las Naciones Unidas. A partir de entonces, estas nuevas metas pasaron a definir el rumbo de la agenda educativa de organizaciones como la Unesco, que subsumieron los propósitos más amplios de la EPT a la necesidad general de expandir y mejorar la calidad de la escolarización de los países (Rodríguez Moyano & Rodrigo, 2020; Rodrigo, 2021).

Hacia 2015, y frente a la magnitud de los problemas percibidos para avanzar en la garantía de las competencias de alfabetización necesarias para que amplios grupos de la población participen plenamente en la sociedad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible definida por la Asamblea General de las Naciones Unidas plantea nuevas metas a alcanzar, entre ellos el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), orientado a garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Algunas de las dificultades señaladas que explican los obstáculos para avanzar en este proceso se refieren a la fragmentación y a las desigualdades entre los países, así como a las orientaciones asumidas por los programas que, en ocasiones, no han incorporado los intereses de los sujetos destinatarios de estas políticas. A ello se suma la inversión insuficiente y la falta de relaciones significativas entre la alfabetización y las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.

Entre las metas a lograr en el marco del ODS 4, se destaca aquella destinada a asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética (Unesco, 2015c). Asimismo, se considera importante “aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento” (Unesco, 2015c, p. 19, traducción propia). Desde esta perspectiva, la cuestión de la alfabetización se vincula estrechamente al discurso relacionado con el despliegue de habilidades y competencias consideradas necesarias para integrarse en el mundo laboral y fomentar la formación de futuros “emprendedores”. Desde la Unesco, se avanza así en la creación de la Alianza Mundial para la Alfabetización con el propósito de impulsar, a través de distintos programas y medidas, la alfabetización como base del aprendizaje a lo largo de la vida. En este escenario, el Llece adquiere un carácter estratégico en la Agenda de Desarrollo Sostenible. Por un lado, establece metas específicas sobre educación

a alcanzar para el año 2030; por otro, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco asume la responsabilidad de monitorear y respaldar a los países de la región en su cumplimiento. Las directrices estratégicas que guían la agenda actualmente para llevar a cabo la alfabetización para el 2030 se definen en torno a los siguientes objetivos: garantizar un acceso equitativo a oportunidades de alfabetización de calidad como base para el aprendizaje a lo largo de la vida, asignar recursos financieros suficientes y sostenibles, promover enfoques pedagógicos innovadores en las actividades de alfabetización, fortalecer la base de conocimientos, el seguimiento y la evaluación, establecer alianzas y sistemas de aprendizaje continuo, y estimular la demanda de alfabetización (Unesco, 2015c).

REFLEXIONES FINALES

En América Latina, desde la década de los 90, los países de la región han impulsado reformas en sus sistemas educativos con el objetivo de aumentar el acceso y mejorar su calidad, en consonancia con los lineamientos de la agenda educativa global promovida por los OI. La Unesco ha desempeñado un papel destacado en la generación y coordinación de programas y planes de acción como parte de la estrategia general de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En este artículo se presentaron las principales definiciones y acciones vinculadas con las propuestas socioeducativas adoptadas por la Unesco, especialmente aquellas asociadas al desarrollo de programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos. La evidencia empírica del análisis de los programas socioeducativos señaló la emergencia de una problemática y área de intervención específica vinculada a los altos niveles de analfabetismo presentes en la región. En su conjunto, estas definiciones han incidido en la configuración de los temas que estructuran la agenda educativa regional desde los años 80 y han sido retomadas por diversas iniciativas regionales e internacionales promovidas durante los 90. Es así como, en el contexto de reformas educativas más amplias, orientadas a descentralizar y redefinir las funciones del Estado, la intervención de los gobiernos nacionales sobre las condiciones y los condicionantes de las trayectorias escolares de los sectores más vulnerables se convirtió en un aspecto prioritario. En efecto, los programas socioeducativos formaron parte de sus principales recomendaciones y líneas de acción, y tomaron fuerza bajo el supuesto de que la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades permiten lograr procesos de inclusión social y mejora de la calidad de la educación, comprendida esta última como el medio por excelencia para promover el bienestar de las naciones. Para ello, junto al despliegue de un conjunto de políticas que fueron denominadas desde el discurso oficial como “socioeducativas”, avanzaron en el diseño de los instrumentos y de las acciones para

alcanzar la mejora de la educación que, como el caso de los programas de evaluación externos y a gran escala de los sistemas de enseñanza, abonaron al fortalecimiento de perspectivas tecnocráticas en el campo pedagógico. Aunque históricamente se han llevado a cabo diversas acciones para abordar las desigualdades sociales, hasta los años 90 las trayectorias educativas no eran prioritarias en la agenda pública ni daban lugar a políticas dirigidas a garantizar la inclusión de las poblaciones excluidas. Fue a partir de la implementación de las políticas neoliberales y de la extensión de la obligatoriedad iniciada durante esa etapa que la desigualdad educativa se convirtió en un tema público que requería intervenciones específicas. Allí comienza la implementación de estrategias focalizadas hacia esa población que condujo al abandono de la idea estructurante de los sistemas educativos nacionales de que la escuela debía ser igual para todos. A partir de entonces, en gran parte de los países de la región, se comenzaron a configurar espacios institucionales diferenciados destinados a intervenir sobre los grupos más vulnerables para garantizar el cumplimiento de la extensión de la obligatoriedad escolar, que darán cuenta de mutaciones significativas en las acciones estatales orientadas a la disminución de las desigualdades sociales y educativas.

REFERENCIAS

- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (2/3), 19-33. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>
- Bonal, X., Tarabini-Castellani, A., & Verger, A. (Comps.). (2007). *Globalización y educación: Textos fundamentales*. Miño y Dávila.
- Bowe, R., Ball, S., & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.
- Cuenca, R. (2014). La educación en tiempos de desigualdades: Políticas sociales y reformas educativas en América latina. In M. del C. Feijo, & M. Poggi (Coords.), *Educación y políticas sociales: Sinergias para la inclusión* (1a ed., pp. 259-286). Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. In X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, & A. Verger (Comps.), *Globalización y educación: Textos fundamentales* (pp. 1-97). Miño y Dávila.
- Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: Una revolución silenciosa. In E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 1-63). Banco Interamericano de Desarrollo; Mayol Ediciones.
- Rodrigo, L. (2021). Los sentidos de la inclusión en la perspectiva de los organismos internacionales. In M. Feldfeber, & N. Gluz (Coords.), *Las tram(p)as de la inclusión* (pp. 45-65). Eudeba Ediciones.

- Rodríguez Moyano, I., & Rodrigo, L. (2020). Educación, inclusión y calidad: Los discursos de los organismos internacionales y las políticas de evaluación en la Argentina reciente. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 15(3), 2278-2297. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp3.14436>
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada* (1ª ed.). Editorial Universidad de Antioquia.
- Torres, R. M. (2000). *Una década de educación para todos: La tarea pendiente*. IPE Unesco.
- Torres, R. M. (2018). *Observatorio: Mitos y metas de la "Educación para Todos" (1990-2015)*. <http://educacion-para-todos.blogspot.com/2013/03/25-anos-de-educacion-para-todos-25.html>
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

Documentos consultados

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1981). *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Sus objetivos, características y modalidades de acción*. Unesco; Orealc.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Conferencia de Jomtien – 1990)*. Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1991). El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Avances, limitaciones, obstáculos y desafíos. In Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Vol. 24, pp. 7-32). Unesco; Orealc.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1993). *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Vol. 31). Unesco; Orealc.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1998a). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado (PERCE)*. Unesco; Orealc. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123130_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1998b). *Segunda Cumbre de las Américas: Santiago de Chile, Chile April 18-19, 1998*. Unesco. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/cumbreamericassantiago_planaccion.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2001). *Balance 20 años del Proyecto Principal en Educación en América Latina y el Caribe*. Unesco; Orealc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135468>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2003). *Alcanzando las metas educativas: Informe regional*. Unesco; Orealc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146516>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Unesco; Orealc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160660>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2015a). *Comunicado de París sobre alfabetización y sociedades sostenibles*. Unesco. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234483_spa

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2015b). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*. Unesco; Orealc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243532>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2015c). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (Unic Rio). <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2020). *Evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. Unesco. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374760?posInSet=12&queryId=3c96ff1e-b895-4232-8df4-04c3dd5c11b7>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2021). *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: Evaluación de logros de los estudiantes – Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. Unesco; Orealc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380257>