

## “COOPERACION INTERNACIONAL” EN EDUCACION EN AMERICA LATINA: ¿PARTE DE LA SOLUCION O PARTE DEL PROBLEMA?<sup>1</sup>

Rosa María Torres<sup>2</sup>

### La “cooperación internacional” en la mira

#### Pronunciamento Latinoamericano sobre Educación para Todos (abril 2000)<sup>3</sup>

“Pedimos a los organismos internacionales *revisar su papel en la definición de políticas educativas y en su concreción a nivel regional y nacional*. Vemos con preocupación el *creciente protagonismo* de dichos organismos, sobre todo de la banca internacional, como organismos ya no sólo de financiamiento sino de asesoría técnica, investigación, monitoreo y evaluación. Nos preocupa el “*pensamiento único*” instalado en la educación en los últimos años, el fuerte *sesgo economicista* y el *peso de lo administrativo* como componente central de la reforma educativa. La necesidad de *revisar el modelo tradicional de cooperación internacional*, sobre todo en el campo de la educación, viene siendo planteada por estudiosos y especialistas de todo el mundo, e incluso por las propias agencias de cooperación. Su papel debe ser el de impulsores, facilitadores, comunicadores y catalizadores.

Convocamos a *nuestros gobiernos y sociedades nacionales a recuperar el liderazgo y la iniciativa en materia educativa*, a desarrollar una masa crítica de profesionales y especialistas de la máxima calidad, y a consolidar una ciudadanía informada capaz de participar significativamente en el debate y la acción educativa. Después de un período de fuerte uniformación de la política educativa y de simplificación de los procesos educativos, es indispensable *recuperar la capacidad para pensar y actuar a partir de lo mejor del conocimiento acumulado y de las especificidades de cada contexto nacional y local*”.

#### Declaración de Cochabamba (marzo 2001)<sup>4</sup>

“(.) 12. Que los países de América Latina y el Caribe requieren contar con una *renovada cooperación internacional* que contribuya a llevar a cabo las tareas y los propósitos de la presente Declaración, *fortaleciendo la capacidad nacional de decisión y ejecución*. Por este motivo, *además de tomar como marco de referencia la Declaración de Dakar, es importante sumar a este proyecto las iniciativas hemisféricas como la Cumbre de las Américas, y las internacionales que han permitido sumar nuevos actores y enriquecer los proyectos de desarrollo educativo*.

La vigencia de estos compromisos y acuerdos demandan que mantengamos *relaciones sólidas y positivas con agencias de cooperación e instituciones internacionales* que apoyan técnica y/o financieramente proyectos de desarrollo educativo en la Región, incentivando la *responsabilidad y la rendición de cuentas de estas instituciones por los resultados de su cooperación*. Debe haber *un esfuerzo mayor para que estas agencias y organismos internacionales respeten las prioridades, intereses y características de cada nación, y estimulen la cooperación horizontal entre los países*”.

Firmada por los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII), convocada por la Oficina Regional de la UNESCO.

<sup>1</sup> Este documento es parte de una investigación en marcha sobre el tema. Una versión reducida de este artículo aparece en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, Monográfico “La educación en América Latina”, Barcelona, diciembre 2001.

<sup>2</sup> Instituto Fronesis, Buenos Aires. [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

<sup>3</sup> Nuestras itálicas. El texto completo y las firmas y comentarios de los a la fecha cerca de 3 mil firmantes pueden verse en: [www.fronesis.org/prolat.htm](http://www.fronesis.org/prolat.htm) y [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

<sup>4</sup> Nuestras itálicas. El texto completo puede verse en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)

La “cooperación internacional” – soporte financiero y/o técnico de las “agencias internacionales para el desarrollo” – ha dejado de ser un dato y ha pasado a ser objeto de estudio, análisis crítico y debate en América Latina. Esto es así sobre todo en el campo educativo, donde la “cooperación internacional” ha sido tradicionalmente invisible y lejana para la gran mayoría de las personas, e incluso para los investigadores y especialistas de la educación. Hay creciente conciencia de que dicha “cooperación” es no sólo parte de la solución sino también parte del problema. El fenómeno no es, por cierto, exclusivamente latinoamericano. El malestar respecto de las agencias internacionales y de su papel en los llamados “países en desarrollo” tiene hoy alcance planetario, y permea a las propias agencias, desde donde surgen tanto *mea culpas* como promesas de cambio.<sup>5</sup>

Hasta la década de 1980, los análisis críticos en torno al papel de las agencias internacionales provenían mayoritariamente del Norte y eran poco conocidos en el Sur. En los últimos años, el tema ha nutrido un buen número de estudios, publicaciones y eventos en esta región, así como diversas iniciativas de vigilancia ciudadana. Si bien, en general, los medios de comunicación siguen viendo a las agencias como fuentes de datos y referentes informativos para la redacción de sus notas periodísticas, algunos medios especializados han incursionado ya también en la veta más analítica. La insatisfacción con la cooperación internacional ha llegado a la comunidad política y la académica, y es desde hace tiempo tema urticante en el seno de los gremios docentes. Fue planteada de manera abierta en el Pronunciamiento Latinoamericano elaborado con ocasión del Foro Mundial de Dakar, en abril de 2000, y apareció por primera vez mencionada, y en tono claro y firme, en la Declaración de Cochabamba, suscrita en marzo de 2001 por los Ministros de Educación de la región en la reunión de evaluación final y cierre del Proyecto Principal de Educación (PPE).

La banca multilateral y, en particular, el Banco Mundial, están en el centro del debate y de la acción educativa, en esta región y en todo el mundo. No obstante, la crítica se extiende a otras agencias y a la cooperación internacional en su conjunto. Los problemas señalados en los dos documentos citados – protagonismo, verticalismo, recetario y falta de atención a la diversidad y a las necesidades propias de cada país, descoordinación inter-agencial, falta de transparencia, de rendición de cuentas y de responsabilidad por los resultados, creciente endeudamiento externo, y finalmente (y por todo ello), ineficiencia e ineficacia de dicha “cooperación” – cruzan al sistema de cooperación internacional instalado en nuestros países, se mantienen vivos e incluso agudizan a pesar la nueva retórica que habla de “*knowledge-based aid*” (ayuda basada en el conocimiento), “*partnership*” (sociedad, alianza), “*ownership*” (apropiación) y “*sector-wide approach*” (enfoque sectorial), y sólo pueden resolverse mediante profundos cambios en las agencias cooperantes y en las reglas del juego de la cooperación Norte-Sur.<sup>6</sup>

## **El laberinto de la cooperación internacional**

---

<sup>5</sup> Una nota de rigor: hay diferencias importantes entre las agencias internacionales y no todas pueden ser puestas en el mismo cesto. Actitudes y mecanismos en relación a dicha cooperación varían también. Incluso, se identifican diferencias importantes de estrategia y enfoque entre los dos bancos, el Banco Mundial y el banco regional, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Depende asimismo de las personas concretas involucradas. Lo que caracterizamos aquí como “problemas de la cooperación internacional” hace al *sistema* de cooperación prevaleciente, más que a una u otra agencia individualmente. En general, las agencias escandinavas son referente de lo que podría considerarse una “buena cooperación”.

<sup>6</sup> Existe abundante literatura al respecto en el Norte y en el Sur. Incluimos algunas referencias en la bibliografía final.

Trazar el “mapa” de la cooperación internacional en educación en esta región, e incluso en el interior de cada país, es asunto complicado. Más que de investigación, implica casi una labor de detectives. Pero la posibilidad de acceder a (al menos a una parte de) la información es hoy muy superior a la de unos pocos años atrás, cuando muchos documentos, incluso diagnósticos del sector educativo, eran de circulación restringida (cuando no disponibles únicamente en inglés) y sólo podía acceder a ellos el pequeño círculo de funcionarios y técnicos de las agencias o de los gobiernos directamente involucrados en el acuerdo o la negociación. Hoy, en definitiva, se ha vuelto difícil justificar el desconocimiento y la inacción frente a los problemas de la cooperación internacional, por parte de quienes toman decisiones, investigan u opinan sobre el tema educativo.

Varios elementos confluyen en esta mayor accesibilidad a los agentes, los datos y los hechos de la “cooperación internacional”, entre otros:

- El creciente peso, diversidad, capilaridad y visibilidad de las agencias de cooperación en el campo educativo, tanto a nivel financiero como técnico. Esto incluye no solamente a los organismos multilaterales y bilaterales, sino también a un número creciente de ONGs internacionales y fundaciones filantrópicas con base en América del Norte y en Europa. En los “países en desarrollo” las agencias han penetrado todos los ámbitos de la política educativa, incluyendo el diagnóstico, la formulación, el seguimiento, la investigación y la evaluación, e incluso la interpretación de los resultados de investigación y evaluación, así como la identificación y diseminación de “innovaciones”, “casos exitosos” o “mejores prácticas”. En todos estos ámbitos, el Banco Mundial ha avanzado con celeridad asombrosa, logrando un liderazgo indiscutible y un poder técnico y financiero muy superior al de cualquier otra agencia.

Por otra parte, la “cooperación”, tradicionalmente asociada al ámbito gubernamental, ha venido extendiéndose a la sociedad civil, particularmente a las ONGs. La mayoría de agencias cuenta hoy con políticas, instancias, mecanismos y presupuestos específicos para el trabajo con ONGs en cada país. La dependencia financiera de las ONGs respecto de la cooperación internacional, y la serie de problemas vinculados a ésta, es tema crítico y debate que acompaña desde hace varios años al mundo de las ONGs en América Latina.

- La acumulada insatisfacción y pérdida de credibilidad en torno a las reiteradas declaraciones gobiernos-agencias, compromisos y metas que no se cumplen, así como a los reiterados errores, reconocidos por las agencias *a posteriori*, cuyos efectos y costos caen sobre quienes pagan los préstamos y la asesoría experta.
- La aparición de más y de nuevas formas de organización, articulación y participación social en torno a las políticas públicas, y a las políticas educativas específicamente. Esto incluye instancias de vigilancia social en varios países así como a nivel regional y continental.

---

<sup>7</sup> Los errores más publicitados han sido los reconocidos por el Banco Mundial, entre otros: excesivo peso dado a la infraestructura en los años 60-70; estimaciones erróneas de las tasas de retorno comparativas entre los distintos niveles educativos, en base a las cuales se recomendó priorizar la educación primaria; abandono de la educación universitaria frente a la prioridad asignada a la educación primaria en la década de 1990; y, más recientemente, interpretaciones apuradas y sesgadas de estudios en torno al supuesto “fracaso” de la educación y la alfabetización de adultos, publicitados en los 80 y 90, y que ahora están siendo revisitadas y rectificadas con nuevas evidencias (Coraggio y Torres, 1997; Banco Mundial, 2000; World Bank, 2000; Lauglo 2001). Cada uno de estos “errores” ha tenido costos enormes para los países. Pero al menos hay que reconocerle al BM honestidad. Otras agencias ni reconocen ni ventilan en público sus errores.

▪ La mayor accesibilidad y transparencia en torno a la información que han facilitado las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), no sólo en relación a las agencias y los gobiernos, sino también a la sociedad civil. Algunas agencias (en particular el Banco Mundial) y muchas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) – no así los Ministerios, salvo raras excepciones- usan la web y el correo electrónico de manera activa para informar, diseminar, crear redes, animar foros y debates. Todas las agencias, la mayoría de Ministerios de Educación de la región y buena parte de las OSC con perfil nacional e internacional cuentan hoy con sitios en la web. En los sitios de las agencias – difícilmente en los de los Ministerios y en los de las OSC financiadas por dichas agencias- pueden encontrarse hoy detalles y montos de los proyectos aprobados y en proceso. En todos los sitios pueden rastrearse eventos, muchas veces con sus respectivos programas, listas de participantes y relatorios. En algunos sitios de Ministerios puede encontrarse el *currículum vitae* del Ministro o la Ministra, y hasta su agenda de actividades. Todos – no sólo gobiernos y agencias, sino también la sociedad civil- se saben más expuestos y vigilados.

De hecho, la web es hoy un recurso fundamental e insustituible para empezar a trazar y entender el “mapa de la cooperación internacional” y el correspondiente mapa de redes y relaciones que ésta genera a nivel local, nacional, subregional y regional. Precisamente, este escrito, y el levantamiento de la información que sigue, se nutre de muchas horas de navegación...

### Varias iniciativas internacionales en paralelo

El fin del siglo 20 y el comienzo del 21 encontraron a América Latina y el Caribe atravesada por varias iniciativas internacionales vinculadas a la educación, surgidas en diversos momentos a lo largo de las dos últimas décadas. Destacamos aquí las cuatro más importantes.

Recuadro A



1. El **Proyecto Principal de Educación (PPE)**<sup>8</sup>, de alcance regional (América Latina y el Caribe). Fue adoptado en México, en 1979, y arrancó Quito, en 1981. Se propuso cumplir tres metas hasta el año 2000. Estuvo bajo la coordinación de la Oficina Regional de la UNESCO (OREALC), cuya sede está en Santiago. La evaluación final del PPE fue sometida a consideración de los Ministros de Educación en la VII reunión de PROMEDLAC (Cochabamba, Bolivia, marzo 2001), donde se acordó elaborar un nuevo proyecto regional, de 15 años, que estará listo en el 2002 y cuya elaboración estará a cargo de OREALC conjuntamente con los Ministros de Educación.

2. La **Educación para Todos (EPT)**<sup>9</sup>, de alcance mundial. Fue lanzada en Jomtien, Tailandia, en 1990, en la Conferencia Mundial sobre “Educación para Todos”, promovida y monitoreada por cinco agencias internacionales: UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial y FNUAP. Adoptando una “visión ampliada de la *educación básica*” – educación de niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera de la escuela, a lo largo de toda la vida- la EPT se fijó seis metas para el 2000. La evaluación de fin de década concluyó en el Foro Mundial de Educación (Dakar, abril 2000), donde se decidió extender hasta el 2015 el plazo para cumplir con las metas y se encargó a UNESCO coordinar esta segunda etapa de EPT, emprendiendo, para ello, una reforma profunda de la organización.

3. El **Plan de Acción Hemisférico sobre Educación (PAHE)**<sup>10</sup>, de alcance continental (el continente americano). Forma parte del Plan de Acción Hemisférico acordado en 1994 en la Cumbre de Miami o I Cumbre de las Américas, organizada por Estados Unidos, buscando principalmente la integración hemisférica y la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La educación, con metas al año 2010, apareció dentro del capítulo de erradicación de la pobreza y la discriminación, como una de las 23 líneas de trabajo acordadas en la Cumbre. El PAHE fue ratificado y enriquecido en la II Cumbre (Santiago, abril 1998) y posteriormente en la III Cumbre (Quebec, abril 2001). De tema secundario en Miami, la educación pasó a ser definida como “la clave para el progreso” en Santiago y viene cobrando creciente relevancia y dinamismo dentro de este proceso.

4. Las **Cumbres Iberoamericanas**<sup>12</sup> (y las Conferencias de Educación asociadas a ellas), de alcance iberoamericano (21 países hablantes de español y portugués, 19 en la región y 2 en Europa: España y Portugal). Vienen realizándose anualmente desde 1991, bajo el auspicio de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y la coordinación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). La educación tiene un lugar importante en estas Cumbres, y de ellas han derivado diversos acuerdos y acciones que, al menos hasta hoy, no han adoptado la forma de un plan de acción con metas y plazos específicos.

Existen diferencias y semejanzas importantes entre estas iniciativas. El momento en que ha surgido cada una de ellas, los patrocinios internacionales y el conjunto de países involucrados, y hasta el

---

<sup>8</sup> UNESCO-OREALC: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)

<sup>9</sup> UNESCO: [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/background\\_documents.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/background_documents.shtml)

<sup>10</sup> OEA/Sistema de Información de las Cumbres de las Américas: <http://www.summit-americas.org/esp/procumbres.htm>

<sup>11</sup> Sobre el ALCA ver: Cumbres de las Américas/ALCA: [www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp) Sobre la movilización social en torno al ALCA ver: Alianza Social Continental/Cumbre de los Pueblos: <http://www.asc-hsa.org/>

<sup>12</sup> Organización de Estados Iberoamericanos (OEI): <http://www.oei.es/cumbres.htm>

lugar de lanzamiento –México/Quito (PPE), Jomtien (EPT) y Miami (PAHE), respectivamente- dicen mucho respecto del proyecto, el liderazgo y el alcance de cada una de ellas. Mientras que el PPE y la EPT encuadran a esta región en una relación “entre pares” (“países en desarrollo”), con aspiraciones básicas, en las Cumbres Iberoamericanas y Hemisféricas América Latina se codea con América del Norte y Europa (España-Portugal, Estados Unidos-Canadá), con lo cual también las metas se ubican en otro nivel. El PPE y la EPT giran específicamente en torno a la educación; los acuerdos educativos de ambos procesos de Cumbres, en cambio, son parte de planes de acción más amplios. El PPE fue pensado en y surgido desde la realidad de América Latina; la EPT y el PAHE se gestaron fuera de esta región. La EPT ha sido y se mantiene como un proyecto genéricamente pensado para “los países en desarrollo”, que ha encontrado dificultades para entender y “acoplarse” a las realidades peculiares de esta región; comparativamente, el PAHE ha venido experimentando un proceso de apertura y revisión constante, no solo de adaptación sino de “apropiación” regional.

Como puede verse en los Recuadros A y B, hay paralelismos y superposiciones, no sólo en el tiempo y el espacio, sino en cuanto a los agentes, los objetivos y las metas.

Objetivos y metas Hay diferencias -y no poco importantes- de enfoque, contenido y alcance entre los objetivos y metas planteadas por las diversas iniciativas<sup>13</sup>, pero finalmente todas ellas continúan lidiando con las mismas viejas batallas de universalizar la educación primaria, eliminar o reducir el analfabetismo, y mejorar la calidad y la eficiencia de la educación.

En cualquier caso, como revelaron las propias evaluaciones finales de dos décadas de PPE (UNESCO-OREALC, 2001a) y una década de EPT (UNESCO, 2000a), hubo avances pero las metas fijadas no se cumplieron. ¿Qué puede hacer suponer que, esta vez sí, los quince años que se dio el PAHE (1994-2010), los quince años adicionales que se ha dado la EPT-segunda etapa (2000-2015) y los quince que se dará el nuevo proyecto regional que sustituirá al PPE (presumiblemente del 2002 al 2017), lograrán su cometido?. Como dato curioso hay que notar que las metas acordadas en el PAHE para el 2010 son más amplias (incluyen educación secundaria y superior) que las acordadas en la EPT para el 2015. Cosas que suceden cuando los planes se elaboran y suscriben por separado, y luego se colocan sobre los calendarios y las geografías concretas...

Los países Son fundamentalmente los mismos países los que han suscrito las diversas iniciativas (si bien varían los subconjuntos de países participantes en cada una) y son los mismos Jefes de Estado, Ministros de Educación, funcionarios o asesores gubernamentales los que asisten a las reuniones y preparan los informes para cada una de ellas. Diez y ocho (18) países de la región son signatarios de las declaraciones y compromisos de las cuatro iniciativas.<sup>14</sup> En varios casos, son los mismos mandatarios los que han firmado las declaraciones de ambas Cumbres, Iberoamericanas y de las Américas, entre las cuales median no obstante diferencias significativas de proyectos sociales y geopolíticos. Ambos procesos – Cumbres Iberoamericanas y Hemisféricas – vienen ignorándose mutuamente y evitando hacer referencia a la otra en sus respectivas declaraciones y planes.

---

<sup>13</sup> Mencionemos una diferencia importante: el PPE giraba en torno a una “educación general de 8 a 10 años” y la EPT a una “visión ampliada de la educación básica” (que en versión Jomtien dejaba abierta la posibilidad de incluir dentro de ésta la educación secundaria, y en versión Dakar volvió a restringirse a la educación primaria); el plan educativo de las Cumbres de las Américas abarca todo el sistema escolar, desde la educación inicial hasta la universitaria.

<sup>14</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. México coordina el plan de educación de las Cumbres de las Américas, con Argentina, Chile y Estados Unidos como países co-coordinadores.

Los organismos internacionales: Un dato que salta a la vista en este recorrido a lo largo de las últimas dos décadas es el desplazamiento de la UNESCO como agencia internacional especializada en educación: de actor protagónico, al frente del PPE, a fines de la década de los 70, a actor menor, con débil legitimidad técnica y sin recursos, hacia fines de 1990 e inicios del 2000. Ese espacio ha sido ocupado por el Banco Mundial – y, secundariamente, por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el banco regional<sup>15</sup> -, organismo que hoy comanda la política educativa en ésta y en las demás regiones “en desarrollo”. Destaca asimismo el nuevo perfil de la OEA con un papel activo en la cooperación internacional y en el ámbito educativo en particular, encargada del seguimiento de las Cumbres de las Américas junto con el Banco Mundial, el BID y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).<sup>16</sup>

Hay agencias internacionales que participan en más de una de estas iniciativas. De hecho, los problemas de coordinación no son solo *inter*-agenciales sino, además, *intra*-agenciales, entre la sede y las oficinas regionales y nacionales, o bien entre distintas secciones de la misma organización. Por otra parte, la falta de coordinación inter-agencial toca no sólo a agencias de orientación diversa o en abierta competencia, sino incluso a agencias “hermanas” o “socias” que deciden asumir proyectos conjuntos y alentar a los países a seguir su ejemplo. Este es el caso de la EPT, impulsada por agencias del sistema de Naciones Unidas. En la práctica, a lo largo de la década de 1990, cada uno de los cinco “socios” de Jomtien siguió adelante con su propia agenda, sin que lograra plasmarse la visión unificada y la acción coordinada previstas. La situación se ha tornado aún más crítica en la etapa post-Dakar, en la que UNESCO –encargada de coordinar el seguimiento de la EFA en medio de un proceso de reorganización interna- viene empujando este carro en buena medida sola, con grandes resistencias y bajas expectativas por parte de la comunidad internacional, incluidos los propios “socios” de la EPT, que tienen sus propios planes y prioridades (Torres, 2000a,b).

UNICEF, por ejemplo, en la década pasada asumió su compromiso con la EPT en el marco de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia,<sup>17</sup> para la cual desarrolló indicadores y mecanismos propios de seguimiento y evaluación, y tiene hoy a su cargo la coordinación de una iniciativa especial para la educación de la niña, también anunciada en Dakar. En el ámbito regional, UNICEF fue socio activo de UNESCO dentro del PPE y ha estado, desde 1991, vinculada a las Cumbres Iberoamericanas (en las cuales se ha dado importancia a los temas de la niñez, la adolescencia y los derechos humanos) pero no participa del proceso de las Cumbres de las Américas.

### **Fragmentación, paralelismos, superposiciones**

Cada nueva iniciativa ha venido a superponerse a la anterior, negando o desconociendo a las anteriores aún vigentes, en algunos casos ratificando las metas, en otros reduciéndolas o ampliándolas, o bien simplificándolas o complejizándolas, pero invariablemente estirando los

---

<sup>15</sup> En la década de 1990, el Banco Mundial encabezó la lista de financiadores externos del sector educativo en la región, seguido del BID. Ver McMeekin, 1996; Coraggio y Torres, 1997.

<sup>16</sup> UNESCO y la OPS (Organización Panamericana de la Salud) aparecen con un rol “de apoyo”. UNESCO no fue invitada al proceso preparatorio de la Cumbre de Miami. Su incorporación a este proceso se dio posteriormente, a pedido de algunos países, y en un rol menor y subordinado.

<sup>17</sup> Ver UNICEF: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/index.html>. Dicha Cumbre, organizada por UNICEF, en Nueva York, también en 1990, ratificó las metas de Jomtien en lo relativo a la educación de la infancia.

plazos y, en todo caso, construyendo su propio carril. Cada una cuenta con sus propios diagnósticos, presupuestos, cronogramas, programas y proyectos, indicadores, redes, especialistas y consultores, mecanismos de ejecución, seguimiento, evaluación y difusión.

A pesar de los esfuerzos iniciales de UNESCO-OREALC por integrar el PPE y la EPT, ambos proyectos (impulsados por la misma agencia: UNESCO) continuaron desarrollando sus propias líneas y dinámicas de trabajo, la primera orientada fundamentalmente desde la oficina regional de la UNESCO en Santiago, y la segunda desde la sede de la UNESCO en París. Por su parte, el PAHE, lanzado en 1994, se planteó sobre un nuevo vacío y ha dado asimismo lugar a diversas líneas y programas entre las agencias y países involucrados en su seguimiento y coordinación. A fines de 1995, y como seguimiento a la Cumbre de Miami, la primera dama estadounidense Hillary Clinton lanzó el programa llamado “*Partnership for Educational Revitalization in the Americas*”, a cargo de US-AID (Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos), el cual viene ejecutándose en la región como “Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina” (PREAL), a través de un convenio con el Diálogo Interamericano (USA) y CINDE (Chile).<sup>18</sup> Por su parte, los Ministros de Educación de la región encargaron a la OEA elaborar el Programa Interamericano de Educación (1997-2001) para cumplir con los compromisos de la II Cumbre, realizada en Santiago.

Obviamente, todo esto ha repercutido sobre la sociedad civil, con un doble efecto de aglutinación y fragmentación. De hecho, cada una de estas iniciativas y sub-iniciativas va generando a su paso alianzas y “sociedades civiles” diferenciadas, tanto en el apoyo como en la oposición. Así, la insatisfacción respecto del accionar de gobiernos y agencias internacionales en torno a los compromisos de Jomtien llevó, a fines de 1999, a lanzar la *Campaña Mundial por la Educación*, a partir de una alianza entre dos ONGs internacionales (Action Aid y Oxfam International) y la confederación mundial de educadores (Internacional de la Educación), a la cual se han sumado varias ONGs de América Latina.<sup>19</sup> Por su lado, en torno a las Cumbres de las Américas se han creado hasta la fecha dos alianzas de OSC, una abiertamente contestataria y otra “oficial”, financiada por la AID. La primera, la Alianza Social Continental (ASC), creada en 1999, integra un amplio conjunto de organizaciones y movimientos sociales de los 35 países del continente (Cuba incluida); se oponen al ALCA, plantean una versión alternativa de integración hemisférica y han venido realizando un proceso paralelo al oficial (celebraron la Primera Cumbre de los Pueblos durante la Cumbre de Santiago y la Segunda Cumbre de los Pueblos durante la Cumbre de Quebec). La segunda es una alianza formada por tres ONGs nacionales - Corporación Participa (Chile), Fundación Grupo Esquel (Estados Unidos) y Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL)- encargada de difundir el proceso de las Cumbres y avanzar el diálogo gobiernos-sociedad civil como preparación para la III Cumbre en Quebec.<sup>20</sup> Ambas alianzas sociales organizadas en torno a estas Cumbres, la alternativa y la oficial, congregan a un conjunto

---

<sup>18</sup> Ver USAID: <http://www.usaid.gov/pubs/cp98/lac/lac.htm> y [http://www.usaid.gov/gda/gda\\_samples.html](http://www.usaid.gov/gda/gda_samples.html) Ver también PREAL: [www.preal.cl](http://www.preal.cl)

<sup>19</sup> Ver Campaña Mundial por la Educación: <http://www.campaignforeducation.org/> A su vez, dentro de este marco conjunto cada una de estas tres organizaciones mantiene su propia campaña global en torno a la educación. La de Action Aid se llama “Elimu” y la de Oxfam “Educación Ahora”.

<sup>20</sup> Ver Proyecto Participación/Corporación Participa: <http://www.sociedadcivil.org/osc.htm>

diferenciado de OCS: la primera es una coalición amplia, en la que predominan movimientos sociales y sindicatos, pero participan ONGs, redes de ONGs y otro tipo de organizaciones; en la segunda participan mayoritariamente ONGs y organizaciones empresariales.

En este laberinto de rutas que se superponen y cruzan entre sí, es imposible saber qué de lo realizado entre 1980 y 2000 en el terreno educativo (sobre todo en educación básica) en esta región es atribuible al PPE, o qué de lo actuado en la década de 1990 es atribuible a la EPT o a las actividades promovidas por ambos procesos de Cumbres. No obstante esto, cada una de estas iniciativas ha tenido e insiste en seguir teniendo sus propios dispositivos de seguimiento y evaluación, para medir el avance y cumplimiento de “sus” acuerdos y “sus” metas. Es así como se han instalado los múltiples “seguimientos”: a México y Quito, a Jomtien antes y a Dakar ahora, a las Cumbres de Miami, Santiago y Quebec sucesivamente, y a la última Cumbre y Conferencia Iberoamericana en cada caso. A esto se agregan los otros “seguimientos”, también específicos, en torno a las grandes conferencias internacionales de la década de 1990 (Medio Ambiente, Población, Mujer, Desarrollo Social, CONFINTEA V, etc.). Aunque los problemas, objetivos y metas están inter-relacionados, cada una de estas conferencias internacionales, con sus respectivos “seguimientos”, crea su propia constelación de reuniones, consultores, grupos de presión, indicadores, etc.

Los costos de este enjambre de reuniones e iniciativas son muy altos, y lo son para todos. Conllevan despilfarro de recursos, duplicación y dispersión de esfuerzos, culto al evento y al documento, consolidación de *ghetos* y mecanismos clientelares, dificultad para visualizar el conjunto y el largo plazo. Van, en definitiva, en la dirección opuesta a la “visión holística” y la “sinergia” reconocidas como indispensables en el discurso de la propia cooperación internacional. Y han sido tremendamente disfuncionales e ineficaces en la realidad.

De hecho, la “cooperación internacional” ha contribuido a acentuar la fragmentación y descoordinación de la política educativa en el interior de cada país. Países y Ministerios de Educación se han visto en muchos casos forzados a crear unidades especiales para la ejecución, el seguimiento y evaluación de cada uno de los “proyectos internacionales”. En algunos casos, dichas unidades –en particular las que gestionan los préstamos de los bancos – han devenido en verdaderos para-Ministerios, con más recursos y legitimidad que el Ministerio-Ministerio nacional. Basta mirar una agenda ministerial en los sitios web de los gobiernos o los Ministerios para percibir la tupida y variada gama de reuniones a las que asisten Jefes de Estado, Ministros y otros funcionarios gubernamentales para hacer frente a todos los compromisos internacionales.

Desconocimiento, complicidades e intereses creados, o simple inercia de las cosas, el hecho es que todo esto permanece velado, no identificado o no dicho, como pantalla oculta de la política educativa a nivel regional y nacional. El hecho es también que la caja de Pandora ha empezado a abrirse y, con ello, la posibilidad de hacer algo al respecto.

### **Signos promisorios**

¿Quiénes son los responsables de los problemas de la “cooperación internacional” como la conocemos? Las agencias, por supuesto, tienen una responsabilidad fundamental y son las primeras llamadas a reconocerlos y rectificarlos. Y hay signos promisorios en este frente. Organismos como UNESCO y OEA están involucrados en un proceso importante de reforma interna; el Banco

Mundial ha hecho del “estar cambiando”, permanentemente, una de sus cartas favoritas de presentación. La cooperación Norte-Sur, y la necesidad de cambios profundos en dicha relación, viene siendo tematizada en cada vez más eventos y redes de académicos en el Norte, varios de ellos con el aval y la participación de algunas agencias. Temas críticos y espinosos como el de la cooperación técnica, sus problemas y errores, están siendo levantados y abiertos a discusión pública, por ejemplo por el PNUD, a través de un foro específico en la web.<sup>21</sup>

Pero la responsabilidad mayor está sin duda del lado de los países. De hecho, las mismas agencias, las mismas recomendaciones de política e incluso los mismos funcionarios y técnicos de agencias han mostrado que pueden actuar de manera diferente, dependiendo de quién está “del otro lado”. Allí donde las agencias se han enfrentado a contrapartes fuertes, profesionalmente idóneas, con claridad respecto de lo que el país necesita y puede hacer, y con sentido de responsabilidad pública por sus actuaciones y resultados, la “cooperación internacional” ha logrado ser encauzada de modo de empezar a funcionar verdaderamente como tal, es decir, en función del país, no de las agencias.

La “contraparte” no es solo el gobierno o el equipo ministerial, sino la sociedad toda. Afortunadamente, desde ambos frentes – gobierno y sociedad – también hay signos promisorios. La Declaración y la Recomendación de Cochabamba firmadas por los Ministros de Educación ponen, por primera vez, el dedo en la llaga de la cooperación internacional, enlistan sus debilidades y convocan a la coordinación –nombrándolas- a las “otras” iniciativas internacionales y regionales en marcha. Esta vez, el nuevo proyecto regional será elaborado por la UNESCO “*con los ministros de la Región*”, según se agregó al borrador de la Declaración. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas estrechamente imbricadas con la cooperación internacional, se ven obligadas a posicionarse frente a ésta, para liberar la crítica o para fundamentarla. De la crítica empieza a pasarse a la organización, al planteamiento de propuestas alternativas, y a la acción. Como ya se ha dicho, tanto alrededor de la EPT como de las Cumbres de las Américas se han creado instancias de vigilancia y movimientos paralelos a nivel mundial, regional y nacional.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ver: PNUD, Capacity and Technical Cooperation Forum: <http://www.capacity.org/undp-forum/>

<sup>22</sup> La *Campaña Mundial por la Educación*, lanzada a fines de 1999 por dos ONGs internacionales (Action Aid y Oxfam International) y la Internacional de la Educación, surge como respuesta crítica al accionar de gobiernos y agencias internacionales en torno a los compromisos de Jomtien. Varias ONGs de América Latina se han incorporado a esta campaña. Ver: <http://www.campaignforeducation.org/> Asimismo, en torno a las Cumbres de las Américas y al ALCA en particular han venido organizándose diversas alianzas a nivel latinoamericano y continental, con un proceso paralelo al oficial. La Alianza Social Continental (ASC), creada en 1999, integra un amplio conjunto de organizaciones y movimientos sociales de los 35 países del continente. Ver: <http://www.asc-hsa.org/> El Forum Social Mundial (Porto

La propia experiencia acumulada muestra que no se trata solamente de renovar compromisos y estirar plazos, y ni siquiera de inyectar más recursos *per se*. Desarrollar y cambiar la educación implica pensar y hacer las cosas de otro modo a todos los niveles: gobierno, sociedad civil, agencias internacionales. Calificar y propiciar formas más significativas de participación ciudadana en educación, ejercer y reclamar a otros el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, repensar los parámetros y mecanismos desde los cuales se viene ensayando el cambio educativo así como la cooperación internacional en este terreno: todos estos son temas claves de la agenda educativa de la época.

---

Alegre, enero 2001), realizado de manera paralela al Forum Económico Mundial de Davos, contribuyó a propagar la idea de que “otro mundo es posible”. Ver: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

Recuadro B

**INICIATIVAS INTERNACIONALES EN EDUCACION (1981-2015) <sup>1</sup>**

<b>PROYECTO PRINCIPAL (1979-1981-2000)</b> México (1979), Quito (1981), Cochabamba (2001)	<b>(1990-2000-2015)</b> Jomtien (1990),Dakar (2000)	<b>CUMBRES DE LAS AMERICAS (1994-2010)</b> Miami (1994), Santiago (1994), Quebec (2001)	<b>CUMBRES IBEROAMERICANAS</b> (Desde 1991, anuales, en diversas ciudades)
<b>REGIONAL</b> 37 países, América Latina y el Caribe (incluye Cuba)	<b>MUNDIAL</b> Todos los países del mundo	<b>HEMISFERICO</b> 34 países del continente americano (incluye EU y Canadá, no incluye Cuba)	<b>IBEROAMERICANO</b> 21 países iberoamericanos (incluye Cuba, España y Portugal)
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES INVOLUCRADOS</b>			
UNESCO-OREALC	UNESCO, UNICEF, FNUAP, PNUD, B. MUNDIAL	OEA, CEPAL, BANCO MUNDIAL, BID	OEI/AECI/SECIB
<b>METAS</b>			
1.Escolarización de todos los niños en edad escolar y educación general mínima de 8 a 10 años.	1.Acceso universal y terminación de la educación primaria o de un nivel mayor considerado "básico".	1.Acceso universal a una educación primaria de calidad, con una tasa de terminación del 100%.	No se plantean metas sino programas y proyectos, sometidos a consideración en cada Cumbre.  Hasta la fecha se han realizado 10 Cumbres: 1991: Guadalajara, México 1992: Madrid, España 1993: Salvador-Bahía, Brasil 1994: Cartagena, Colombia 1995: Bariloche, Argentina 1996: Santiago y Viña , Chile 1997: Isla Margarita, Venezuela 1998: Oporto, Portugal 1999: La Habana, Cuba 2000: Panamá, Panamá La Cumbre de 2001 se realizará en Perú y la del 2002 en República Dominicana.
2.Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos.	2.Reducir el analfabetismo a la mitad de la tasa de 1990.	2.Acceso de por lo menos 75% de los jóvenes a la educación secundaria.	
3.Eliminar el analfabetismo y ampliar los servicios educativos para adultos.	3.Expandir los programas de desarrollo infantil.	3.Eliminación del analfabetismo.	
	4.Mejorar los resultados del aprendizaje asegurando al menos el 80% de los aprendizajes esenciales.	4.Capacitación técnica y profesional de los trabajadores y del magisterio en particular.	
	5.Ampliar los servicios de educación básica y de capacitación de jóvenes y adultos.	5.Aumentar el acceso y fortalecer la calidad de la educación superior.	
	6.Diseminar información relevante a la población a fin de contribuir a mejorar la calidad de su vida.	6.Estrategias para superar las deficiencias nutricionales de los escolares.	
		7.Descentralización escolar, participación de padres, docentes, comunidad y funcionarios gubernamentales.	
		8.Revisar y actualizar los programas de capacitación existentes.	
		9.Crear una asociación hemisférica como foro de consulta de gobiernos, ONGs, empresarios, donantes y organismos internacionales.	
		10.Instar a la Cumbre Social (1995) y a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) a abordar el acceso universal a la educación.	

<sup>1</sup> Identificamos con colores las metas similares entre las diversas iniciativas. Las metas de EPT registradas aquí corresponden a Jomtien y las metas registradas para el PAHE recogen la versión del Plan de Miami. Se introdujeron modificaciones, respectivamente, en Dakar y en Santiago/Quebec.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, J.A. 1999. *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- AVALOS, B. 2001. "Policy Issues Derived from the Internationalisation of Education: Their Effects on Developing Countries". Paper presented at the International Congress for School Effectiveness and Improvement "Equity, Globalisation and Change. Education for the 21<sup>st</sup> Century", Toronto, 5-9 January 2001 (mimeo).
- BANCO MUNDIAL. 1998. Estrategia Regional para el Trabajo con la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe, "Facilitando las Alianzas, el Diálogo y las Sinergias". Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 2000. *Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas*. Banco Mundial: Washington D.C. Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad convocado por el Banco Mundial y la UNESCO.
- BUCHERT, L.; Epskamp, K. (eds.) 2000. Replantear la ayuda a la educación, *Perspectivas*, Vol. XXX, N° 4, Dossier N° 116. Ginebra: OIE-UNESCO.
- CARLSSON, J.; Wohlgenuth, L. (eds.) 2001. *Learning in Development Co-operation*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Comisión Interagencial de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990. *Declaración Mundial sobre "Educación para Todos" y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* (Jomtien, Marzo 1990). Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial.
- CORAGGIO, J.L. 2001. "Universities and National Knowledge-Based Development", en: Gmelin, W.; King, K and McGrath, S. (eds.) *Knowledge, Research and International Cooperation*. UK: University of Edinburgh.
- CORAGGIO, J.L. y Torres, R.M. 1997. *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila /CEM.
- DE TOMMASI, L.; Warde, M. J.; Haddad, S. (org.). 1996. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. Sao Paulo: PUC-SP/Ação Educativa/Cortez.
- EDWARDS, B. 2000. "Educational reform and sustainable development in the Americas", in: *Prospects*, Vol. XXX, N° 1, March. Geneva: IBE-UNESCO.
- FORO CONSULTIVO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACION PARA TODOS (EFA Forum). 2000. *Evaluación del aprovechamiento escolar: Situación y tendencias 2000*. París: UNESCO.
- HALLAK, J. 1996. *Financiar el sector educación: negociar con los organismos de cooperación*, Contribuciones del IPE, N° 19. París: IPE-UNESCO.
- KING, K. 1991. *Aid and Education in the Developing World: The Role of the Donor Agencies in Educational Analysis*. Harlow-Essex: Longman.
- KING, K. y Buchert, L. (eds.) 1999. *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG.
- LARA RUIZ-GRANADOS, P. 1999. *Informe sobre la Ayuda Oficial Española al Desarrollo en Materia de Educación*. Madrid: Ayuda en Acción.
- LAUGLO, J. 2001. *Engaging with Adults. The Case for Increased Support to Adult Basic Education in Sub-Saharan Africa*. Africa Region Human Development Working Paper Series. Washington D.C: Africa Region The World Bank.
- MCGINN, N. 1997. "Hacia una estrategia alternativa de ayuda internacional a la educación", en: *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 100. Asunción: CIPES.
- MCMEEKIN, R. 1996. *Coordinación para la asistencia externa para la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/UNICEF.
- OAS (Organization of American States), General Secretariat. 1998. *Education in the Americas. Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington: OAS.
- PIÑON, F.J. 1999. "OEI: 50 años de cooperación", en: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 20, OEI, mayo-agosto 1999.

- PUIGGROS, A. 1996. "World Bank education policy: market liberalism meets ideological conservatism", in: *Report of the Americas*, Vol. 29, N° 6. New York: NACLA.
- SOLER ROCA, M. 1997. *El Banco Mundial metido a educador*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- TORRES, R.M. 2000a. *Una década de "Educación para Todos": La tarea pendiente*. Montevideo: FUMTEP; Madrid: Editorial Popular.
- TORRES, R.M. 2000b. "¿Qué pasó en el Foro Mundial de Dakar?", en: *Perfiles Educativos*, N° 83. México: CESU-UNAM.
- TORRES, R.M. 2000c. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós/CAB.
- TORRES, R.M. 2001. "Knowledge-based aid: Do we need it, do we want it"?, in: Gmelin, W.; King, K and McGrath, S. (eds.) *Knowledge, Research and International Cooperation*. UK: University of Edinburgh.
- TUSSIE, D. (comp.) 2000. *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- UNESCO. 2000a. *Evaluación 2000 de la Educación para Todos : Síntesis Global*, Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 26-28 Abril, 2000).París.
- UNESCO. 2000b. *Informe Final. Foro Mundial sobre la Educación* (Dakar, Senegal, 26-28 Abril, 2000).París.
- UNESCO-OREALC. 1981. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Sus objetivos, características y modalidades de acción*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- UNESCO-OREALC. 1998. *Primer Informe. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago.
- UNESCO-OREALC. 2001. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago.
- UNESCO-OREALC. 2001b. *Declaración de Cochabamba y Recomendación de Cochabamba*, PROMEDLAC VII (Cochabamba, Bolivia, 5-7 Marzo 2001). Santiago.
- U.S. GOVERNMENT. 1998. "Words into Deeds: Progress Since the Miami Summit". Report on the Implementation of the Decisions Reached at the 1994 Summit of the Americas. Washington:The White House <http://www.summit-americas.org/Words%20into%20Deeds-sp.htm>
- WOLFENSOHN, J.D. 1998. "The Santiago Consensus: From Vision to Reality". Discurso pronunciado por el Presidente del Banco Mundial en la clausura de la II Cumbre de las Américas (Santiago, 19 Abril, 1998).
- WORLD BANK. 2000. *Education for All: From Jomtien to Dakar and Beyond*. Paper prepared by The World Bank for the World Education Forum in Dakar, Senegal, April 26-28, 2000. Washington DC.
- ZOGAIB ACHAR, E. 1997. La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa, en: Loyo, A. (coord.). 1997. *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: UNAM-Plaza y Valdez.