

La educación en las Cumbres de las Américas

Su impacto en la democratización de los
sistemas educativos

Informe Final

• Myriam Feldfeber • Fernanda Saforcada •

Apoyado por:



Secretaría continental sobre educación

La educación en las Cumbres de las Américas

Su impacto en la democratización de los
sistemas educativos

Informe Final

Autores

Myriam Feldfeber
Fernanda Saforcada

Colaboradora

Analía Jaimovich

Esta investigación fue realizada por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP Río de Janeiro - Buenos Aires) y contó con el apoyo de la Secretaría Continental sobre Educación (Québec, Canadá).

Serie:

Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires, N° 1

Primera Edición: "La educación en las Cumbres de las Américas. Su impacto en la democratización de los sistemas educativos"
(Buenos Aires, marzo de 2005)

Autores: Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada

Coordinación editorial: Catalina Bruno / Florencia Stubrin

Diseño de publicación: Juan Sebastián Higa

ISBN: 987-22071-2-7

© Laboratorio de Políticas Públicas

Esta investigación contó con el apoyo de la Secretaría Continental sobre Educación (Québec, Canadá).

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial del presente documento, ni su almacenamiento en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia y otros métodos, sin el permiso previo del editor.

El presente documento también se encuentra disponible en internet para su acceso libre y gratuito:
www.lpp-buenosaires.net

Realizamos intercambio bibliográfico con otras instituciones. A tal efecto, entrar en contacto con Catalina Bruno: catalina@lpp-buenosaires.net

El LPP forma parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO):
www.clacso.edu.ar - www.clacso.org

Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires

French 2673 (1425)
Buenos Aires - Argentina
Teléfonos / Fax: (54 - 11) 4805-5042 / 9737
info@lpp-buenosaires.net
www.lpp-buenosaires.net

Feldfeber, Myriam

La educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización de los sistemas educativos / Myriam Feldfeber; Fernanda Saforcada; Analía Jaimovich - 1ª ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

Internet. (Ensayos e Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires)

ISBN 987-22071-2-7

1. Sistemas Educativos. 2. Educación-Investigación. I. Saforcada, Fernanda, II. Jaimovich, Analía III. Título
CDD 371.01 ; 370.7

Índice

Prefacio	8
Introducción	10
CAPÍTULO 1	14
Las Cumbres de las Américas y la Educación	14
De las “viejas” a las “nuevas” Cumbres.....	14
La Cumbre de Miami.....	14
La Cumbre de Santiago de Chile	17
La Cumbre de Québec.....	18
La Cumbre de Monterrey.....	20
Las tendencias educativas en el Proceso de Cumbres.....	21
CAPÍTULO 2	23
El “andamiaje” institucional de las Cumbres	23
El Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres	23
Las Cumbres de las Américas y la OEA	24
La Unidad de Desarrollo Social y Educación	25
El Consejo Interamericano de Desarrollo Integral.....	27
La AICD y el FEMCIDI	30
CAPÍTULO 3	32
La institucionalización de la educación en el Proceso de Cumbres.....	32
Las Reuniones Ministeriales	32
La Comisión Interamericana de Educación.....	34
Los proyectos educativos en el Proceso de Cumbres	36
Sobre los Proyectos Cumbre	36
Sobre los Proyectos Hemisféricos	39
Algunas reflexiones en torno a los proyectos educativos en las Cumbres	40

CAPÍTULO 4	44
Los mandatos educativos en las Cumbres de las Américas	44
Sobre los mandatos en el Proceso de Cumbres	44
Las Cumbres de las Américas y los mandatos de otras iniciativas internacionales ...	45
Sobre el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas	49
Sobre los indicadores regionales y sus límites	62
De los mandatos a los sistemas educativos realmente existentes en las Américas....	63
CAPÍTULO 5	69
La democratización de la educación en el Proceso de Cumbres	69
Las perspectivas acerca de la democracia en las Cumbres de las Américas	69
Educación y democracia en el Proceso de Cumbres	72
La democratización de la educación a partir del Proceso de Cumbres	73
Las Cumbres como espacio de legitimación de las reformas educativas de los '90	74
La democratización de la educación como ampliación del acceso y la permanencia en el sistema educativo	75
La democratización de la educación como modificación de las formas de gobierno y administración del sistema	77
CAPÍTULO 6	80
La educación en el Proceso de Cumbres: contradicciones_entre democracia, desarrollo y libre comercio	80
Del desarrollismo al neoliberalismo: el desvanecimiento de la perspectiva social ...	81
Democracia, libre comercio y desarrollo sostenible	83
La configuración de un escenario propicio para la comercialización de la educación	86
Mercantilización y tecnocracia: la sociedad del conocimiento y el imperativo tecnológico	87
A modo de cierre	89

Bibliografía	90
Documentos consultados	94
Cumbres de las Américas.....	94
Reuniones de Ministeriales	94
Organización de los Estados Americanos	95
Otros	95
ANEXO	96

Prefacio

Québec, abril de 2001. Un viento frío soplaba sobre Québec, como es habitual en este período de primavera. Las murallas que rodean la ciudad antigua no eran suficiente protección para los poderosos. Una muralla humana de policías munidos de cascos se agregaba. En la ciudad-baja, los militantes se agrupaban bajo una gran carpa para debatir sobre una alternativa para las Américas diferente a la del Área de libre comercio propuesta por los jefes de Estado.

Militantes y jefes de Estado se encontraban cada uno en su lugar. La realidad de una ciudad-alta burguesa y de una ciudad-baja popular, que marca la idiosincrasia de los ciudadanos de Québec, se respetaba. En la parte alta, las discusiones tenían lugar a puertas cerradas, salvo para las necesarias apariciones mediáticas. La amplitud de la protección policial no dejaba ninguna duda respecto de la voluntad de excluir toda presencia popular.

En la ciudad-baja, se festejaba, se discutía. El cálido recibimiento compensaba la frialdad climática que, felizmente, fue mucho más clemente en el momento de la manifestación que cerró el evento: una manifestación totalmente latina, coloreada y animada. La seriedad también estaba presente. Se discutía firmemente sobre sindicalismo, medio ambiente, salud, derechos humanos, educación en una decena de foros temáticos organizados dentro del marco de la Segunda Cumbre de los Pueblos de América, que tuvo lugar bajo la coordinación de la Alianza Social Continental.

El Foro Continental sobre Educación no era de los menos importantes. Delegados de organizaciones sindicales, populares y de estudiantes de todos los países del continente discutieron un proyecto de declaración de principios sobre educación que había sido circulado con anterioridad entre las organizaciones invitadas. Luego de múltiples etapas de consulta y de modificaciones, la Declaración Final fue acogida con una salva de aplausos y una sostenida ovación (ver <http://www.secretaria.ca/esp/declaracion.htm>).

Los mandatos confiados eran de gran peso. Se invitaba a las organizaciones anfitrionas del evento, la Central de Sindicatos del Québec (CSQ) y la Federación canadiense de docentes (FCE), a crear una Secretaría Continental sobre Educación con el fin de darle seguimiento al Foro. El plan de acción adoptado (anexo a la Declaración) preveía principalmente:

- una extensa difusión de las conferencias y de la Declaración;
- la vigilancia de los compromisos suscritos por los jefes de Estado en materia de educación, así como de los trabajos sobre educación realizados bajo la dirección de los Ministros de Educación del continente o de las organizaciones por ellos designadas;
- la recolección de información concerniente a las acciones implementadas en los diferentes países del continente siguiendo el plan de acción de las Cumbres de las Américas.

A pesar de los recursos limitados y gracias a numerosas colaboraciones, la Secretaría ha podido responder a los principales mandatos que el Foro de Québec le había confiado. Un Comité de coordinación formado por los representantes de las organizaciones continentales (docentes, estudiantes y organizaciones populares) fue creado. Se publicó un boletín virtual. Se hizo un seguimiento de los encuentros de los Ministros de Educación. Se presentó también la Declaración de Québec en la Reunión de Ministros de Punta del Este en el otoño del 2001. Finalmente, se procedió al análisis de los compromisos suscritos por los jefes de Estado durante las diferentes Cumbres de las Américas.

El resultado de este análisis es el que se presenta en las siguientes páginas. Gracias a la colaboración del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP, Buenos Aires y Río de Janeiro), un equipo de investigación, bajo la coordinación de Pablo Gentili, ha realizado un importante trabajo de análisis y de síntesis. Quisieramos agradecer al Ministerio de Relaciones Internacionales del Quebec por su apoyo financiero para la realización de este trabajo.

Las conclusiones de esta investigación reflejan la imagen de la educación en América Latina, pero son válidas también para los países del Norte. El crecimiento de la matrícula escolar observada en varios países se ha realizado dentro de un contexto de reducción del gasto público

en educación y de una fragmentación del sistema escolar. Las desigualdades escolares han aumentado. Por otra parte, en numerosos lugares las políticas educativas han seguido las grandes líneas impuestas por el pensamiento neo-liberal: competencia entre los establecimientos, controles realizados sobre la base de los resultados escolares, multiplicación y centralización de los procesos de evaluación, etc.

Todo esto sucede mientras las negociaciones que se están desarrollando para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas aumentan las presiones para que la educación sea considerada como una mercancía, como un bien susceptible de ser sometido a las leyes del comercio. Resumiendo, los desafíos identificados cuando se celebró el Foro de Québec siguen siendo de actualidad.

La próxima Cumbre de los jefes de Estado tendrá lugar en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. Esta nueva etapa pondrá término al primer período de la Secretaría Continental. La Secretaría fue creada con carácter temporario. Debía cesar sus actividades en el 2005, fecha prevista para la puesta en marcha del ALCA. A los participantes y a las organizaciones anfitrionas del próximo Foro Continental les corresponderá decidir sobre su futuro.

Con la publicación de este informe de investigación podemos, con cierto orgullo, afirmar, en nombre de los miembros del Comité de coordinación y de las organizaciones anfitrionas del Foro de Québec, que hemos cumplido con lo esencial de los mandatos previstos por el plan de acción adoptado en Québec.

Jocelyn Berthelot

Secretario General

Secretaría Continental sobre Educación

Introducción

Las Cumbres de las Américas constituyen un proceso contradictorio en el que se expresan diferentes tendencias políticas que marcaron el rumbo de los '90: la integración y conformación de bloques regionales, el establecimiento de áreas de libre comercio y el desarrollo de políticas asistenciales y focalizadas como respuesta a las consecuencias del ajuste estructural impulsado a partir del Consenso de Washington.

Estas Cumbres reúnen a los Jefes de Estado del continente para discutir sobre problemáticas comunes y avanzar en la búsqueda de soluciones compartidas en las áreas económica, social y política. Pueden distinguirse dos momentos: el primero corresponde a las cumbres "históricas" que se realizaron en 1956 y en 1967, en Panamá y Punta del Este respectivamente, y que fueron el origen de la Alianza para el Progreso y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La nueva etapa se inicia en los '90 y fue impulsada por el presidente estadounidense Bill Clinton, a partir de su decisión de convocar a una nueva Cumbre –la Primera Cumbre de las Américas– con la participación de todos los países del continente, excepto Cuba. Esa reunión constituyó el puntapié inicial del llamado "Proceso de Cumbres", que comprende, hasta el momento, los siguientes encuentros:

- **Primera Cumbre de las Américas**, realizada en Miami, Estados Unidos, en diciembre de 1994.
- **Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible**, reunida en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en diciembre de 1996.
- **Segunda Cumbre de las Américas**, desarrollada en Santiago de Chile, Chile, en abril de 1998.
- **Tercera Cumbre de las Américas**, hecha en Québec, Canadá, en abril de 2001.
- **Cumbre Extraordinaria de las Américas**, realizada en Monterrey, México, en enero de 2004.

El Proceso de Cumbres implicó la creación de una multiplicidad de organismos con el objetivo de emprender acciones de seguimiento de los compromisos asumidos y de contar con instancias institucionales responsables de las funciones de organización, asistencia y seguimiento de las Cumbres y de los acuerdos de ellas resultantes. Así surgen la Secretaría de Cumbres, el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), la Unidad de Comercio y la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE), entre otros.

A su vez, en el marco de las Cumbres de las Américas se organizaron numerosas reuniones ministeriales con el propósito de permitir un efectivo seguimiento de los mandatos de las Cumbres en cada una de las áreas –agricultura, comercio, trabajo, educación, desarrollo sostenible, salud, etc.–, así como de generar ámbitos propicios para el intercambio y el logro de acuerdos regionales en las distintas carteras, con miras al desarrollo de políticas que permitieran dar cumplimiento a los compromisos asumidos. En el ámbito educativo, se realizaron tres reuniones ministeriales¹:

- **I Reunión de Ministros de Educación**, Mérida, México, 1998.
- **II Reunión de Ministros de Educación**, Punta del Este, Uruguay, 2001.
- **III Reunión de Ministros de Educación**, México D.F., México, 2003.

Como puede observarse, el Proceso de Cumbres ha resultado sumamente productivo debido a la multiplicidad de eventos, documentos, organizaciones y acuerdos desarrollados a partir o como consecuencia de él. Sin embargo, este Proceso ha despertado numerosos cuestionamientos. En algunos casos, estos cuestionamientos refieren a los escasos resultados

¹ La IV Reunión de Ministros de Educación tendrá lugar en Trinidad y Tobago, en agosto de 2005.

logrados respecto de los compromisos asumidos. En otros, se vinculan con críticas a la orientación de algunas de las líneas de acción.

Rivera (2001) sostiene que en la mayor parte de los países no se ha logrado mejorar el acceso a la educación, los sistemas de educación superior muestran una fuerte tendencia privatizadora y se observan muy pocos avances en cuanto al establecimiento de estrategias pertinentes a las sociedades multiculturales y a la expansión de la educación bilingüe en las comunidades indígenas.

Según Edwards y Henales, las declaraciones hechas en la Cumbre de Santiago sugieren que los oscuros días de las dictaduras en la región han terminado y que comienza una nueva etapa de prosperidad y justicia, cuyos elementos centrales son los gobiernos democráticos, el libre comercio y una alta calidad educativa. Sin embargo, de acuerdo con lo que estas autoras argumentan, “lo opuesto es verdad. Las élites en América Latina, con sus fuertes ataduras con el capital transnacional, al igual que las élites en las economías centrales, siempre han buscado tener control sobre la política social y económica con el objeto de aumentar su parte de las ganancias y las riquezas. Así como en los 70 y 80 los dictadores fueron necesarios para implantar y sostener las primeras formas de liberalización económica, ahora las democracias representativas y los sistemas educativos crecientemente estratificados son necesarios para proteger y mantener las políticas neoliberales” (Edwards y Henales, 2000: 1)². Las reformas educativas han sido útiles para justificar –con el argumento de la baja calidad de la educación pública– la expansión de la pobreza producida por las políticas económicas y comerciales, y para librar de responsabilidades a los sectores que impulsaron estas políticas económicas por sus efectos negativos. A esto se suma que dichas reformas abrieron un lucrativo mercado - anteriormente cerrado- para las tecnologías de la información y las comunicaciones (Edwards y Henales, 2000).

Esta situación que Edwards y Henales describen para América Latina, se observa en todo el continente, incluida América del Norte. Tanto al interior de los países, como en los organismos internacionales y en las acciones de cooperación multilateral, ha sido notorio en los últimos años el énfasis puesto en la promoción del acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), y en el desarrollo de sistemas estandarizados de evaluación de los resultados. Ambas líneas tienen implicancias comerciales. El impulso de programas para dotar de computadoras, conectividad y otras TICs a los sistemas educativos permitió abrir un mercado a nivel internacional para las grandes empresas que operan en ese ámbito, el cual es dinamizado no sólo por los requerimientos de los países mismos, sino también por los programas y agencias de cooperación internacional que destinan fondos significativos para este tipo de propuestas.

Por otro lado, en relación con la evaluación de resultados, cada vez más se desarrollan políticas centradas en la utilización de tests estandarizados, por lo general vinculados con las iniciativas desarrolladas por la OCDE. Esto es lo que sucede en Estados Unidos, donde la ley “No Child Left Behind” establece que las escuelas recibirán un financiamiento del gobierno federal si cumplen con ciertas condiciones. “La principal condición que debe respetarse: un examen anual de lectura y de matemáticas y un examen periódico de ciencias. Cada comisión escolar debe fijar objetivos de «progreso anual satisfactorio» en lo que concierne a los resultados obtenidos en los tests por los alumnos de la escuela. Las escuelas que no alcanzan los objetivos fijados son declaradas en situación de fracaso” (Kuehn, 2004: 19). Los docentes suponen que el objetivo de esta política es minar la educación pública y uno de los sindicatos más importantes ha hecho recomendaciones en oposición a los tests estandarizados, pidiendo que se modifique la ley.

Según Kuehn, “los ganadores de esta ola de evaluaciones obligatorias serán un pequeño número de empresas que producen estos tests. Son estas mismas empresas quienes dominan la industria del manual escolar americano (...) No imaginemos que esta nueva manía por los tests estandarizados afecta solamente a los Estados Unidos. Estos últimos han tenido un rol central en la implicación de la OCDE en el juego de las comparaciones internacionales. También han propuesto incluir el testing en la tabla de negociaciones del Acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) discutido en el marco de la OMC. (...) No se sorprendan cuando se enteren que el Banco Mundial impone como condiciones de otorgamiento de préstamos para la educación, la exigencia de que todos los alumnos sean sometidos a un test estandarizado,

2 La traducción es nuestra.

oportunamente vendido por empresas cuya sede central se encuentre en los Estados Unidos” (2004: 21).

Un punto que ha generado numerosos debates y cuestionamientos es la propuesta – presentada en la Cumbre de Miami y desarrollada en el marco del Proceso de Cumbres de las Américas– de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); propuesta que retoma los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Quienes asumen una posición crítica respecto de esta iniciativa sostienen que implica –al igual que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC– la mercantilización de la educación y que podría significar el fin de la educación pública. Actualmente, los gobiernos suministran servicios de salud, educación y asistencia social para gran parte de la población, no con fines de lucro, sino en función del bienestar general. Si el ALCA se firmara, los gobiernos podrían perder la posibilidad de seguir prestando servicios gratuitos porque las grandes empresas tendrían el derecho de competir por la prestación de esos servicios o de exigir los mismos beneficios para brindarlos. Es más, la prestación gratuita por parte de un Estado Nacional podría ser cuestionada por las empresas transnacionales como competencia desleal, iniciando acciones contra dicho Estado ante tribunales supra-nacionales³. De este modo, la posibilidad de que se firme el ALCA ha generado la oposición activa de numerosas organizaciones, algunas ya existentes y otras creadas con este fin.⁴

Los cuestionamientos a las orientaciones de las Cumbres de las Américas y sus acuerdos se inscriben, a su vez, en un contexto de fuerte crítica dirigida a las acciones de cooperación internacional desarrolladas por las agencias internacionales. “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. (...) 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” (Torres, 2001: 2).

No es un hecho menor que en marzo de 2001 –es decir, un mes antes de la Tercera Cumbre de las Américas– los Ministros de América Latina y el Caribe suscribieran 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**”⁵ (el destacado es nuestro).

3 Si bien en el borrador del acuerdo del ALCA aparecen algunas referencias a la no inclusión de los servicios prestados en uso de facultades gubernamentales, las mismas no resultan claras. Ver “Democracia, libre comercio y desarrollo sostenible”, en el capítulo 6 del presente documento.

4 Algunas de ellas son la Alianza Social Continental (ASC), No al ALCA, el Foro Social Mundial y el Foro Mundial de Educación, la Secretaría Continental sobre Educación, la Coalición Trinacional, la Red SEPA, Hemispheric Campaign Against the FTAA, Public Citizen, entre otras.

5 Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI, 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), Oficina Regional UNESCO, Bolivia, 6 de marzo de 2001.

Es en este marco en el que, por demanda de la Secretaría Continental sobre Educación, se desarrolló este proyecto de investigación, cuyos objetivos fueron:

- Identificar y analizar los compromisos educativos firmados por los Jefes de Estado en las tres Cumbres y los acuerdos de ellos derivados, así como las orientaciones de las políticas sociales en general y educativas en particular.
- Releva las instancias organizacionales instauradas y los proyectos desarrollados para asegurar la implementación de los mandatos educativos, en el marco del Proceso de Cumbres de las Américas.
- Analizar en qué medida los compromisos asumidos y las acciones implementadas se inscriben en una perspectiva democratizadora de la educación.
- Estudiar cuáles han sido los avances logrados en los Estados miembros en relación con los mandatos suscriptos en el Proceso de Cumbres.

El presente documento constituye el informe final de este proyecto de investigación. El primer capítulo está destinado a la descripción de las sucesivas Cumbres de las Américas, así como de las orientaciones de política que primaron en ellas, en especial las relativas a las políticas sociales y educativas. El segundo capítulo reconstruye el andamiaje institucional que sustenta el actual Proceso de Cumbres. El tercer capítulo aborda el proceso de institucionalización de la educación en las Cumbres a través de las principales cuestiones tratadas en las Reuniones Ministeriales y los proyectos educativos impulsados en este ámbito. En el cuarto capítulo se analizan los mandatos acordados en las Cumbres, sus vínculos con otras iniciativas y su cumplimiento a través de indicadores cuantitativos. Asimismo se incluyen algunas consideraciones acerca de los límites de estos indicadores para dar cuenta de la situación actual de los sistemas educativos realmente existentes. En el quinto capítulo se presentan las diferentes perspectivas acerca de la democracia en el Proceso de Cumbres, específicamente los modos en que se piensa y efectiviza la democratización de la educación. Este análisis incluye una doble perspectiva: por un lado, el acceso y permanencia; por otro, las formas de gobierno y administración de los sistemas. Finalmente, el último capítulo reflexiona sobre las contradicciones del propio Proceso de Cumbres a partir de los intentos de compatibilizar la democratización de la educación con el establecimiento de propuestas de libre comercio, particularmente en relación con la conformación del ALCA. A su vez se analiza en qué medida las políticas de los '90 generaron escenarios favorables para las propuestas de comercialización de la educación.

CAPÍTULO 1

Las Cumbres de las Américas y la Educación

En cada una de las Cumbres, tanto las de mediados de siglo como las actuales, se firmaron una Declaración y un Plan de Acción. En estos documentos, la educación, como política social y como política pública, ha ocupado posiciones diversas, estableciéndose acuerdos y compromisos disímiles en relación con ella. En consecuencia, resulta interesante comparar, desde esta perspectiva, los documentos suscriptos en la última cumbre histórica con los firmados en la primera de la etapa actual, así como relevar cuál es el espacio de la educación en los acuerdos resultantes del nuevo Proceso de Cumbres.

De las “viejas” a las “nuevas” Cumbres

En la **Cumbre de Punta del Este**, realizada en 1967, la educación aparece como uno de los elementos de una tríada que estructura buena parte del Plan de Acción allí firmado: desarrollo - educación - ciencia y tecnología. Esta fórmula resulta una obviedad si se toma en consideración que esta reunión se lleva a cabo en pleno momento de auge del desarrollismo. Sin embargo, queremos destacarlo para contrastarlo con el lugar asignado a la educación en los documentos emanados del nuevo proceso de Cumbres.

En la **Primera Cumbre de las Américas** –primera de la etapa actual–, realizada en Miami en 1994, la educación aparece completamente desvinculada de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo, al menos en los términos en que era pensado en los 60. En cambio, aparece como una de las estrategias privilegiadas para reducir la pobreza y la discriminación. Por otro lado, la ciencia y la tecnología se presentan disociadas de la educación e inscriptas en el espacio de las políticas de integración económica y libre comercio.

Resulta significativo reparar en cuáles son los capítulos en los que se introducen los mandatos sobre educación, ciencia y tecnología. En la Cumbre de 1967, aparecen en el capítulo V, titulado “*Desarrollo educacional, científico y tecnológico*”. En la de 1994, los mandatos educativos se incluyen en el apartado III, “*La erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro hemisferio*”, mientras que los referidos a ciencia y tecnología se encuentran en el apartado II, titulado “*La promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio*”.

Este cambio no es menor. Implica considerar a la ciencia y a la tecnología, ya no como dimensiones del desarrollo general, sino prioritariamente como instancias de desarrollo económico, particularmente comercial. Paralelamente, la educación es concebida como un medio para combatir la pobreza y la discriminación, y no en términos de desarrollo social general.

Así, la educación pública es planteada más como un paliativo que como un deber del Estado para con toda la sociedad. En el camino que lleva de una cumbre a otra –del desarrollismo al neoliberalismo–, quedaron los mandatos de una educación igual para todos y de una ciencia y una tecnología orientadas a lograr un mayor desarrollo social, no exclusivamente económico.

La Cumbre de Miami

La Declaración de Principios suscripta en la Primera Cumbre de las Américas lleva el nombre de “*Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*”. El contenido de la Declaración y del Plan de Acción pone de manifiesto cómo se entienden cada uno de los tres elementos del desarrollo y la prosperidad, de acuerdo con el título: *democracia* es pensada en términos de gobernabilidad; *libre comercio* se traduce en el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); por último, “*desarrollo sostenible*” refiere a cuidado del medio ambiente, atención de la salud, acceso

a la educación y erradicación de la pobreza. Cada uno de estos elementos expresan así una posición en relación con algunas discusiones abiertas en las últimas décadas del siglo XX.

En cuanto a la *democracia*, pensada en términos de gobernabilidad, es necesario realizar algunas consideraciones. El origen del uso actual del término '*governabilidad*' se debe a los documentos producidos por la Comisión Trilateral⁶ durante los años '70, en los que se cuestionaba al Estado de Bienestar con el argumento de que había provocado una crisis de gobernabilidad. De hecho, en uno de los informes centrales de esta Comisión⁷ se enunciaba que, debido a la sobrecarga de demandas sociales frente al Estado, las democracias estaban atravesando una "crisis de gobernabilidad". De acuerdo con los autores del informe, al profundizarse la democracia en el contexto del Estado de Bienestar, las demandas se incrementaban y se volvía ingobernable la sociedad. "La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. (...) Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma" (Torres Rivas, citado por Filmus, 1995:1).

Según Filmus (1995), "desde esta visión, el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad es la elite gobernante a partir de una determinada ingeniería social, de modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o de apelar a la ayuda de mass media a efectos de incrementar los niveles de legitimidad. De esta manera, las estrategias que se proponen frente a esta situación también conllevan una impronta conservadora: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda. (...) Estas perspectivas son retomadas para América Latina en los años '90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID" (Filmus, 1995:2).

En lo que respecta al "*libre comercio*", la conformación del ALCA fue, probablemente, el principal objetivo del presidente estadounidense al impulsar la realización de esa primera Cumbre conjuntamente con el cierre de la Ronda de Uruguay, instancia en la que se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio y la firma del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS en inglés). De acuerdo con diversos autores, así como con múltiples organizaciones, esta iniciativa implicaría una pérdida significativa de soberanía para el conjunto de países latinoamericanos y del Caribe: "el ALCA no es otra cosa que una tentativa de coagular las relaciones de fuerza predominantes en la actual coyuntura internacional. (...) la creación del ALCA equivaldría al otorgamiento de un estatuto legal a una situación de transitoria pero abrumadora hegemonía del capital imperialista, estableciendo por eso mismo una serie de mecanismos institucionales y legales que consagrarían la irreversibilidad de tal situación" (Borón, 2002).

Las discusiones y negociaciones que se llevan adelante, en el marco de las Cumbres, en torno al ALCA y su capítulo de servicios –así como sucede con el AGCS en la OMC– parten de concebir una serie de servicios sociales como servicios comercializables; entre ellos, la educación. En los documentos resultantes de estas negociaciones, la educación es considerada un servicio comercial cuyo mercado debe ser abierto, lo que significa la mercantilización de la educación.

Como ya se ha señalado, la posible conformación del ALCA, así como los acuerdos suscriptos en el marco de la OMC, han generado múltiples críticas y acciones opositoras, tanto respecto de sus orientaciones generales, como en relación con el comercio de servicios y, dentro de él, con la inclusión de la educación como un servicio comercializable más. Así, por ejemplo, la Declaración del Foro Continental sobre Educación sostiene que "la educación no es una mercancía que debe servir para enriquecer a las empresas, los alumnos no son productos, los padres de familia y los estudiantes no son consumidores de educación y las trabajadoras y trabajadores de la educación no son simples dispensadores de servicios. Nos oponemos enérgicamente a que la educación se incluya en los acuerdos sobre la liberalización del comercio de los servicios, incluyendo en ello el Área de Libre Comercio de las Américas. Nos oponemos

⁶ La Comisión Trilateral surge como un grupo dedicado al análisis y proposición de políticas, integrado por representantes de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), Europa Occidental y Japón.

⁷ Nos referimos al reporte presentado por M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki: "La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral", de 1975.

también a la comercialización de la educación, al uso en educación de un discurso mercantil y al intento de imponer como parámetro la relación costo-beneficio" (2001).

Por último, resulta relevante detenerse en la propuesta que refiere al *desarrollo sostenible*. Esta idea comenzó a circular en los '80, con un sentido diferente al que adquiere en el marco de las Cumbres. El concepto de desarrollo sostenible tiene su origen en la comisión Brundtland - establecida por la ONU para estudiar la interrelación entre desarrollo económico y protección del medioambiente- y fue acuñado con el objetivo de llamar la atención sobre la necesidad de una justicia intergeneracional, señalando que las decisiones de la generación actual deberían tener en cuenta su impacto sobre las generaciones futuras. En el informe realizado por esta comisión, se manifiesta "la necesidad de mantener frente al crecimiento económico sostenido un desarrollo sostenible. (...) Se buscaba con la nueva propuesta un crecimiento económico que fuera socialmente justo (con el Tercer Mundo y las generaciones futuras) y ecológicamente viable (de respeto a la naturaleza)" (Ferrete Sarria, 1999).

Si bien en la Cumbre de Miami el desarrollo sostenible aparece circunscrito a cuestiones vinculadas al cuidado del medio ambiente, en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, realizada dos años más tarde, es ampliado: "El consenso general sobre el concepto de incluir elementos económicos, sociales y ambientales dentro de un entendimiento del desarrollo sostenible fue, tal vez, el logro más importante de la Cumbre de Bolivia" (del sitio oficial de Las Cumbres de las Américas⁸).

Cabe preguntarse por el sentido que entonces adquiere en el marco de las Cumbres. ¿Refiere a un desarrollo en el que se aseguren ciertas condiciones sociales que permitan que se sostenga el modelo económico-político que se impulsa? El hecho de que ya no se hable de desarrollo solamente –como en el contexto de hegemonía del Estado de Bienestar– sino que se lo adjetive como "sostenible", a la vez que se introduce la preocupación por la gobernabilidad y por la conformación de un área de libre comercio, permite vincular la propuesta del desarrollo con la reducción y el control de la pobreza para garantizar la gobernabilidad y asegurar así la competitividad y el desarrollo comercial.

Esto último resulta claro si se observa que los mandatos educativos no tienen un espacio propio en los acuerdos firmados en esta Primera Cumbre, sino que son incluidos en el capítulo denominado "*La erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro hemisferio*". De este modo, la educación es concebida como una de las estrategias privilegiadas para resolver los problemas de la pobreza y la discriminación. El objetivo, entonces, no es la educación, sino la atención de la pobreza.

Según Edwards y Henales, actualmente los gobiernos y los organismos financieros internacionales miran a la educación como un remedio para "enfermedades sociales" tales como la pobreza, la desigualdad creciente y la violencia, proliferando proyectos de cooperación técnica en áreas como educación para la democracia, educación para la paz, educación ambiental, etc. Sin embargo, ya a fines de los '80 los gobiernos latinoamericanos fueron bombardeados con recetas para tratar problemas sociales, siendo la educación identificada como una de las prescripciones más eficaces. "A pesar de que las políticas económicas neoliberales fueron progresivamente desacreditadas como medios para mejorar estándares de vida y de ingresos, estas mismas políticas mercantilistas ahora debían ser extendidas a la reforma educativa, que emergió como la herramienta más prometedora de los neoliberales para mantener su demanda por la responsabilización social. Sin embargo, esa educación, incluso si está reformada de la mejor y más eficaz manera posible, no puede generar empleo, eliminar o aún atenuar la desigual distribución de ingresos, obligar al capital privado y público a realizar inversiones responsables de largo plazo, reparar el tejido social ni reducir la violencia" (Edwards y Henales, 2000: 4)⁹.

Entre los mandatos establecidos en la Cumbre de Miami en materia educativa, aparecen compromisos en torno al acceso y asistencia a los distintos niveles educativos, la formación docente, la formación profesional y la gestión de las instituciones. El acuerdo más claro y concreto es el que establece que: "*los Gobiernos garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad (...) En particular, los gobiernos procurarán alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la*

8 Sitio oficial de la Secretaría de Cumbres de las Américas : <http://www.summit-americas.org/esp-2002>

9 La traducción es nuestra.

escuela secundaria del 75% como mínimo, y elaborarán programas para erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y mejorar la capacitación de los recursos humanos”.¹⁰ Éste ha sido el compromiso que se sostuvo con mayor fuerza a lo largo de todo este proceso, retomándose en todas las Declaraciones y Planes de Acción firmados a posteriori.

La Cumbre de Santiago de Chile

La **Segunda Cumbre de las Américas** se realizó en 1998 y tuvo como uno de sus temas centrales la educación. En la Declaración de Principios¹¹ allí firmada, la educación vuelve a ser vinculada con una concepción de desarrollo más amplia, sosteniendo que *“la educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos”*. A su vez, aparece también relacionada con la ciencia y la tecnología, postulando que pondrán *“la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento”*. Asimismo, en este documento los países asumen el compromiso de invertir mayores recursos en educación.

Sin embargo, cuando se observa cómo se traducen estos principios en compromisos para la acción (según consta en el Plan de Acción suscripto en esta Cumbre), pueden notarse cambios significativos.

En primer lugar, en el Plan de Acción nuevamente se separan educación de ciencia y tecnología, apareciendo éstas últimas en el apartado III, titulado *“Integración económica y libre comercio”*. Allí, si bien *“los gobiernos reconocen que la ciencia y la tecnología están relacionadas con diversas áreas (...), dentro y más allá de la integración económica, el libre comercio y el desarrollo sostenible”*¹², las acciones propuestas las vinculan a lo económico comercial y a la atención de los efectos de desastres naturales. El énfasis está puesto en *“el fortalecimiento de la capacidad de los países del Hemisferio para participar y beneficiarse de la economía global del conocimiento”*¹³.

En segundo lugar, reiteran el compromiso asumido en la I Cumbre respecto del acceso de por lo menos el 75 % de los jóvenes a la educación secundaria, pero no sucede lo mismo con la educación básica: del compromiso asumido en la I Cumbre de lograr para el 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%, se pasa al compromiso de asegurar el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad. Es decir, el mandato se modifica, refiriendo sólo al acceso y la permanencia, sin hacer mención explícita de la conclusión de la escuela. De este modo, el mandato se debilita: no es lo mismo comprometerse a que todos los niños permanezcan en la escuela que comprometerse a que todos terminen su educación básica.

En tercer término, luego de enumerar en el Plan de Acción las metas acordadas, se sostiene que *“de cumplir con estas metas estamos ciertos que le daremos a nuestros pueblos las herramientas, habilidades y conocimientos necesarios y adecuados para desarrollar las capacidades que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas y contribuir como dignos ciudadanos a sus respectivas sociedades.”*¹⁴ Como puede observarse, la educación deviene un factor central para la competencia en el marco de la economía global. Así, el propósito que orienta las metas educativas responde más a una lógica comercial que social.

En cuarto lugar, las cinco primeras acciones a desarrollar que aparecen enumeradas en el Plan comprenden la implementación de políticas compensatorias, el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad, el desarrollo de programas de profesionalización de los docentes, el

10 Plan de Acción firmado en la Primera Cumbre de las Américas, Miami, EEUU, 1994.

11 *“Declaración de Santiago”* o Declaración de Principios, firmada en la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 1998.

12 Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 1998.

13 Ídem.

14 Ídem.

reforzamiento de la gestión educativa y el fortalecimiento de la formación para el mundo del trabajo. En cuanto al desarrollo de programas de profesionalización de los docentes, no es menor cómo son pensados: además de hacer mención a la adecuada formación, el Plan de Acción refiere a explorar mecanismos de incentivos vinculados a la actualización y al cumplimiento de estándares acordados.

De este modo, puede observarse que las propuestas responden a la lógica que primó a lo largo de los '90 y que orientó las reformas educativas llevadas adelante en muchos de los países latinoamericanos -impulsadas en buena medida desde organismos internacionales-: sistemas de evaluación, políticas focalizadas, modificación de la carrera de docente o de sus condiciones laborales¹⁵, formación para el trabajo y énfasis en la gestión y descentralización. En todo el Plan de Acción no se hace alusión a políticas generales e integrales centradas en el bienestar general o el desarrollo social, ni en el deber del Estado de garantizar el derecho a la educación del conjunto de la población.

En quinto y último lugar, respecto de los recursos necesarios para implementar las acciones, no se retoma el compromiso de invertir mayores recursos en educación. Por el contrario, se insta al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a incrementar a más del doble el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria, lo que implicaría un mayor endeudamiento de los países. No obstante, según Gajardo, en la Cumbre de Santiago "los bancos multilaterales de desarrollo y otras agencias de cooperación prometieron alrededor de 8.241 millones de dólares para el desarrollo de proyectos en áreas de primera infancia, evaluación e indicadores, formación de maestros, educación bilingüe, capacitación laboral, intercambios y pasantías, entre otros procesos de reforma general. Sin embargo, mucha de esta ayuda nunca llegó a materializarse." (Gajardo, 2003: 106)

La Cumbre de Québec

La **Tercera Cumbre de las Américas** se realizó en Canadá, en 2001. En los documentos firmados hay un cambio significativo en cuanto al énfasis y el lugar que se le da a todo aquello que hace a las políticas públicas y sociales. No pierden protagonismo las políticas económicas y comerciales, pero sí se equilibran unas y otras, particularmente porque lo económico no tiñe tan fuertemente las otras áreas como en las dos cumbres anteriores. Así, cobran especial relevancia la educación –a la vez que es nuevamente vinculada con la ciencia y la tecnología–, la salud, el trabajo y el empleo, los derechos humanos, la justicia, la igualdad de género y la diversidad cultural. Ciertas temáticas y/o acciones atraviesan todas estas dimensiones: 1) una apuesta por el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación, así como por los sistemas de información y el intercambio de experiencias entre países, para superar situaciones adversas o de exclusión social y para lograr una mayor integración; 2) una insistencia significativa en el logro de una mayor participación de la sociedad civil en todos los ámbitos; y 3) un énfasis notable en la mayor articulación e integración entre los países de la región.

En comparación con los compromisos de las dos cumbres anteriores en materia educativa, se destacan algunas cuestiones. En primer término, la educación se presenta asociada, ya no prioritariamente a la atención de la pobreza –como en la I Cumbre- ni al desarrollo económico – como en la II Cumbre-, sino a cuestiones políticas y sociales. Así, en el Plan de Acción se establece que *"la educación es la clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del potencial humano, la igualdad y la comprensión entre nuestros pueblos, y que influye positivamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza."*¹⁶

En segundo lugar, la preocupación por la superación de la desigualdad social, por el fortalecimiento de los sistemas educativos, por el mejoramiento de las condiciones de servicio de los docentes, son elementos que dan cuenta de una consideración distinta de las problemáticas

¹⁵ En general, se trata de propuestas de modificación de la carrera docente que no hacen mención alguna sobre las deterioradas condiciones de trabajo que enfrentan los docentes, pero sí hacen hincapié en la necesidad de introducir mecanismos de competencia y/o incentivos.

¹⁶ Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

educativas, que se alejan de una concepción más asistencialista y buscan reinsertar a la educación en un proyecto político-social más inclusivo.

Este giro que se evidencia en la agenda de esta Cumbre es posible leerlo como resultante de su inscripción en una coyuntura diferente. Por un lado, la Cumbre se realiza en un momento de revisión en los organismos internacionales, debido a los fuertes cuestionamientos imperantes a fines de los '90 por las consecuencias de los ajustes estructurales y las reformas impulsadas como parte del programa de reestructuración neoliberal. A su vez, en septiembre de 2000 –es decir, unos meses antes de la Cumbre de Québec- se había realizado la Cumbre del Milenio, organizada por las Naciones Unidas, en la que se firmaron los Objetivos del Milenio con el propósito de orientar la preocupación política hacia la injusticia y desigualdad social, así como llamar la atención y concentrar esfuerzos en torno a la necesidad de revertir esta situación a nivel global. De este modo, la Tercera Cumbre se organiza y desarrolla inmersa en un clima de revisión de las orientaciones políticas de los organismos internacionales y de mayor atención a los temas sociales.

Sin embargo, esta coyuntura diferente no sólo se debe a los cambios operados en los organismos internacionales, sino también a las actividades desarrolladas por diversas agrupaciones sociales. En los últimos años se multiplicaron las acciones, organizaciones y movimientos críticos que cuestionan los acuerdos de la OMC, la conformación del ALCA y las orientaciones de política de los organismos internacionales. De hecho, tres meses antes de la Cumbre de Québec se realizó el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, que constituyó una instancia significativa de discusión y cuestionamiento sobre el rumbo de la globalización y las políticas neoliberales implementadas en las dos últimas décadas. A su vez, se organizaron las Cumbres de los Pueblos de América, en las que participaron diversas organizaciones con una mirada crítica respecto de lo que ha significado, hasta el momento, el proceso de integración hemisférica llevado adelante por las Cumbres de las Américas.

La Segunda Cumbre de los Pueblos, realizada unos días antes y en la misma ciudad que la Tercera Cumbre de las Américas, convocó a numerosos movimientos y fue el puntapié inicial de la conformación de nuevas organizaciones –entre ellas, la Secretaría Continental sobre Educación. Fue impulsada por la Alianza Social Continental, con la finalidad de discutir políticas de integración continental y promover la justicia social. En este marco se llevó adelante el Foro Continental sobre Educación, en cuya Declaración los participantes sostuvieron, entre otras cosas, las siguientes:

“Creemos que las políticas sociales y educativas de las Américas deben basarse en orientaciones distintas a las actuales.

Defendemos la soberanía nacional en materia de educación y el derecho a la autodeterminación de los pueblos, sin ingerencias exteriores.

Creemos que es urgente que se tomen medidas concretas para eliminar la pobreza y la miseria que sufren más de cien millones de niñas y niños. Creemos que es necesario un modelo de desarrollo sustentable, basado en la justa distribución de la riqueza, ya que este modelo puede permitir a todos y todas vivir dignamente y disfrutar de oportunidades que favorezcan su realización plena. Rechazamos y denunciamos las políticas actuales, particularmente las políticas neoliberales, que aumentan las desigualdades entre las naciones del continente y dentro de cada una de ellas.

(...)

Afirmamos que la educación es un derecho social universal fundamental que comprende no sólo la formación general sino también la formación profesional o técnica. Este derecho se debe asegurar mediante un servicio público financiado y bajo responsabilidad del Estado. Por lo tanto, combatiremos solidariamente las políticas autoritarias y mercantiles dominantes en muchos lugares del continente y que conducen a una privatización creciente de la educación” (Foro Continental sobre Educación, 2001).

No obstante, es necesario decir que, si bien es claro que en la Tercera Cumbre hay un cambio importante respecto del lugar que se le asigna a las políticas sociales y la educación, en el Plan de Acción suscrito aparecen mandatos que se identifican con las reformas de los '90. Por un lado, en relación con la educación superior se establece que se facilitará el acceso de todos a

las instituciones de educación superior “*equilibrando la demanda creciente con normas de calidad más exigentes y el financiamiento público con un mayor compromiso de parte del sector privado*”.

Por otro lado, el tema de la descentralización es retomado en este Plan de Acción, aunque con un tono distinto al que presentaba en los anteriores. En las cumbres de Miami y Santiago se firmaron compromisos de avanzar en procesos de descentralización, sin mayores especificaciones acerca de qué dimensiones abarcarían; en Québec, el compromiso alude específicamente a la descentralización de la toma de decisiones. Sin embargo, también integra este Plan de Acción un mandato no muy claro que parece hacer referencia a la posibilidad de una descentralización en la administración de los recursos¹⁷.

La Cumbre de Monterrey

En México, en enero de 2004, se realizó la **Cumbre Extraordinaria de las Américas**, en la que se firmó un único documento: la Declaración de Nuevo León. Los acuerdos que se expresan allí guardan mayor similitud con los firmados en la Cumbre de Santiago que con los suscriptos en la reunión de Jefes de Estado hecha en Québec.

En la Declaración suscripta, sólo dos párrafos refieren a la educación. En el primero se manifiesta el compromiso de “*continuar promoviendo el acceso a una educación básica de calidad par todos, basada en los principios de participación, equidad, pertinencia y eficacia*”¹⁸. Nada se dice del mandato educativo más fuerte del Proceso de Cumbres hasta el momento: “*asegurar, para el año 2010, el acceso universal y cumplimiento de todos los niños y las niñas de una educación primaria de calidad y el acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75 por ciento de los jóvenes*”¹⁹. Sí se hace referencia al incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países en los últimos años -tema que ha generado una manifiesta preocupación en diversos ámbitos, particularmente aquellos que son críticos de las políticas impulsadas por los organismos internacionales-, sosteniendo que es “*un asunto que requiere una acción inmediata*”.

El segundo párrafo está íntegramente dedicado a la generación de información sobre indicadores educativos, acordándose la continuación del PRIE (ver “Las Reuniones Ministeriales” y “Los Proyectos Educativos en el Proceso de Cumbres”) e instando a los países que aún no lo hayan hecho, a elaborar y divulgar públicamente dicha información.

La firma de la Declaración de Nuevo León acarrió fuertes tensiones. Según Gudynas, esta Cumbre fue promovida por Estados Unidos en un contexto complejo, luego del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún, la reconfiguración del ALCA bajo objetivos más modestos y las diversas disputas que se mantienen con el MERCOSUR. La Cumbre de Monterrey intentaba ser un encuentro presidencial donde se limaran éstas y otras asperezas, dejando en suspenso los temas comerciales y enfocando los sociales. A su vez, las motivaciones para participar de muchos de los países estaban vinculadas a poder condicionar las negociaciones comerciales a ciertos objetivos sociales o “*a conseguir argumentos para usar dentro de sus naciones en un intento de mostrar una cara más ‘humana’ del ALCA frente a las crecientes críticas ciudadanas*” (Gudynas, 2004a).

Uno de los puntos críticos en las negociaciones previas sobre el texto de la declaración – probablemente el más controvertido- giró en torno al ALCA y las menciones que se hicieran en relación con él y/o con la fecha estipulada para su implementación (enero de 2005), ya que se trataba de una Cumbre convocada para tratar el desarrollo social. “Existía un cierto acuerdo en que ese tipo de referencias no tendrían cabida en este encuentro; justamente la idea de la cumbre de Monterrey era presentar compromisos en áreas distintas a las comerciales. Pero Estados Unidos igualmente presentó una propuesta ambiciosa, y en este caso cuenta con apoyos importantes: Chile, Canadá y México. Esas tres naciones ya habían expresado ese mismo

17 Nos referimos al siguiente mandato: « [Los gobiernos] fortalecerán los sistemas educativos (...) fomentando una gestión escolar transparente en el interés de asegurar la asignación adecuada y estable de recursos de modo que las instituciones educativas puedan desempeñar un papel protagónico del cambio» (Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001).

18 Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, enero de 2004.

19 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

respaldo en la cumbre ministerial del ALCA en Miami, y por lo tanto el tema entró en la discusión” (Visca, 2004).

Así, finalmente la Declaración de Nuevo León contiene referencias al ALCA. En ella, los Jefes de Estado de las Américas sostienen que acogen *“los avances logrados hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas”* y, si bien no se explicita fecha alguna, afirman que apoyan *“la estructura y el calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones para el ALCA en los plazos previstos”*²⁰. Esta Declaración fue suscripta por todos los países participantes, con la única excepción de Venezuela que lo hizo señalando que *“se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo”*²¹.

Tal como señala Eduardo Gudynas, *“la Declaración de Nuevo León, firmada por los jefes de Estado de las Américas, es apenas un suspiro de intenciones sin propuestas prácticas concretas, dejando vigentes todas las contradicciones entre metas sociales y comerciales que encierra la negociación del ALCA. Si bien la Cumbre de Monterrey fue convocada para darle una cara social al proceso del ALCA, y para avanzar en temas como la pobreza o la gobernabilidad, los presidentes no lograron que la ‘Declaración de Nuevo León’ alcanzara esas metas”* (2004b).

Las tendencias educativas en el Proceso de Cumbres

En los compromisos acordados en el marco de las Cumbres pueden distinguirse dos líneas de acción. Por un lado, en el marco del ALCA se discute la consideración de la educación como un servicio comercial más, cuyo mercado regional debe ser abierto. Esta mercantilización de la educación no aparece sólo en las discusiones en torno al ALCA. En esta misma línea se inscriben las orientaciones de los compromisos educativos vinculados con la capacitación de recursos humanos, la economía global del conocimiento y el desarrollo de capacidades que aseguren las mejores condiciones de competitividad y productividad.

Por otro lado, en las Cumbres también se desarrollaron acuerdos en los que la educación es focalizada en ciertas problemáticas –como la discriminación, la pobreza, el cuidado del medio ambiente–, sin integrarse en un proyecto social más amplio.

Estas dos líneas de compromisos respecto de la educación –mercantilización y focalización– se sostienen y conviven a lo largo del proceso. Al tiempo que se alienta la conformación del ALCA identificando a los servicios educativos como servicios comercializables, la educación es concebida como una política central para la atención de la pobreza. En ambos casos la educación deja de ser concebida como derecho social y se discute en términos de un bien que se adquiere en un mercado regional, relegando a los Estados a un rol subsidiario que garantice un servicio educativo sólo para quienes no pueden conseguirlo en ese mercado.

Sin embargo, en la última Cumbre comienza a enfatizarse una línea de política que intenta recuperar un mayor espacio para las políticas sociales. Los compromisos y responsabilidades que los Estados asumen ya no son definidos exclusivamente en términos económicos, ni se reducen a la atención de grupos prioritarios, sino que se expresa una preocupación por garantizar mayores niveles de igualdad. Las líneas anteriores de mercantilización y focalización de la educación se sostienen, pero se articulan con este nuevo discurso.

Este giro es la resultante de una coyuntura diferente, de revisión y reflexión en los organismos internacionales, pero también de crecimiento de las organizaciones y movimientos críticos respecto de las orientaciones de política de los organismos internacionales. De todos modos, si bien los últimos debates y compromisos muestran algunos elementos que dan cuenta de una mirada diferente, la centralidad y orientación de ciertas líneas de acción se mantienen,

20 Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, enero de 2004.

21 Idem anterior.

particularmente aquella vinculada con el proceso de conformación del ALCA, como ha quedado en evidencia en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey.

CAPÍTULO 2

El “andamiaje” institucional de las Cumbres

Las Cumbres de las Américas, para poder sostenerse como proceso, requieren de una estructura institucional que permita, por un lado, resolver cuestiones organizativas, y por otro, mantener una dinámica de trabajo para el seguimiento de los mandatos y el impulso de políticas en ese sentido. Con esta finalidad, han conformado una organización propia –el GRIC– y han generado una intensa articulación con la OEA, propulsando la creación de una variedad de instancias institucionales compartidas.

El Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres

La responsabilidad de celebrar las Cumbres de las Américas y del seguimiento y ejecución de los compromisos recae en el **Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres** (GRIC). Fue creado en 1995 y está integrado por los gobiernos de los 34 países participantes, a través de representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores nombrados como Coordinadores Nacionales.

El GRIC debe informar anualmente sobre el progreso logrado en el cumplimiento del Plan de Acción vigente a los Ministros de Relaciones Exteriores. Para esto, se reúne periódicamente con el fin de supervisar el proceso de seguimiento y observar el grado de cumplimiento de los mandatos.

En un comienzo, fue presidido por Estados Unidos, como organizador de la Primera Cumbre, pero desde marzo de 1997 la presidencia recayó en Chile por ser el organizador de la siguiente Cumbre. Luego de la Cumbre de Santiago, se conformó la “troika”, integrada por Estados Unidos y Chile -por ser sedes de las Cumbres pasadas-, y Canadá, como anfitrión de la siguiente. La troika asumió el liderazgo del GRIC hasta la Cumbre de Québec, en la que se decidió cambiar el sistema y crear un Consejo Ejecutivo.

El Consejo Ejecutivo del GRIC fue creado en el Plan de Acción de Québec “con el propósito de fortalecer el carácter inclusivo y hemisférico del proceso de la Cumbre de las Américas.”²² Allí los gobiernos acordaron constituir un Consejo Ejecutivo “que sea representativo de las regiones y que cuente con un Consejo Directivo permanente compuesto por los anfitriones de las anteriores, actual y futuras Cumbres, el cual deberá:

- evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de la Cumbre, con la OEA actuando como su secretaría técnica y memoria institucional al proceso de la Cumbre;
- maximizar la coherencia entre el proceso de la Cumbre de las Américas y los mandatos y procesos de Cumbres subregionales;
- profundizar los lazos de asociación y coordinación entre el proceso de la Cumbre de las Américas y sus instituciones asociadas (la OEA, el IICA, la OPS, el BID, la CEPAL, el Banco Mundial), incluyendo el estudio de la conveniencia de establecer nuevas relaciones con bancos multilaterales subregionales de desarrollo;
- promover un mayor involucramiento al igual que alianzas con fundaciones subregionales y grupos de la sociedad civil, tales como los de los sectores empresariales y voluntarios para apoyar los mandatos de la Cumbre.”²³

Los miembros del Consejo Ejecutivo son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, México, Guyana en nombre de CARICOM, Bolivia por parte de la Comunidad Andina y El Salvador en nombre de América Central. A su vez, el Consejo Directivo permanente está integrado por Estados Unidos, Chile, Canadá y Argentina.

22 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

23 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

Las Cumbres de las Américas y la OEA

Como señalamos anteriormente, las Cumbres de las Américas han desarrollado una fuerte imbricación con la OEA, al punto que ya no funcionan de forma independiente unas de la otra.

De este modo, han adoptado una configuración similar a la que presentan otros organismos internacionales (OI), como la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con las Cumbres ASEAN y las Cumbres Iberoamericanas respectivamente. Se trata de una configuración que contempla, por un lado, cumbres regionales periódicas en las que se acuerdan las orientaciones generales que direccionan las propuestas y acciones políticas que se desarrollan en los OI; por otro lado, una estructura institucional permanente –los OI mismos– que permite la operativización de esas decisiones y acuerdos, a la vez que se responsabiliza de las múltiples tareas necesarias para la organización de las acciones y los eventos resultantes, incluidas las propias cumbres.

Algo similar se observa también en la Unión Europea (UE) con el Consejo Europeo, que es el espacio en el que se definen las directrices políticas generales de la UE y está integrado por los Jefes de Gobierno de los Estados miembros y el presidente de la Comisión Europea.

Esta modalidad de funcionamiento y organización es propia de los '90, aún cuando se trate de OI con muchos años de existencia previa. Así, el proceso de Cumbres de las Américas comienza en 1994, mientras que la OEA nace en 1948. Las Cumbres Iberoamericanas se iniciaron en 1991; la OEI se origina en 1949. ASEAN se conformó en 1968 y las Cumbres ASEAN empezaron a reunirse sistemáticamente a partir de 1995. La UE nació como Comunidad Económica Europea en 1957, pero la conformación actual es producto del acuerdo firmado en 1993.

Sin bien la OEA no estuvo vinculada a la preparación de la Cumbre de Miami, sí participó de ella, ya que el Secretario General asistió y habló sobre la importancia que este evento tenía para las relaciones interamericanas. En esa Cumbre, se *“le asignaron mandatos a la OEA en áreas en donde existían posiciones muy encontradas entre los participantes. Estos mandatos incluían drogas, corrupción, terrorismo, seguridad hemisférica y desarrollo sostenible y medio ambiente. La OEA aceptó estos mandatos y los incorporó a su agenda como temas prioritarios”*.²⁴

En las siguientes Cumbres, la OEA participó activamente de las preparaciones de los encuentros y de muchas de las negociaciones para acordar las Declaraciones y los Planes de Acción. A su vez, la Cumbre de Santiago designó a la OEA como *“memoria institucional del proceso de cumbres”* y la Tercera Cumbre, como Secretaría del Proceso de Cumbres y encargada de coordinar el trabajo de los organismos internacionales en cumplimiento de los mandatos.

De esta intersección entre las Cumbres y la OEA, devinieron un conjunto de organizaciones, como la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, la Secretaría del Proceso de Cumbres, el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, la Unidad de Comercio, la Unidad de Desarrollo Social y Educación, entre otras. Se trata de instancias organizacionales que se inscriben en la estructura de la OEA, con mayor o menor independencia, y que responden a las tres funciones generales asignadas a esta organización por las Cumbres: el seguimiento de los compromisos asumidos en las Cumbres; el impulso de programas y proyectos vinculados con los Planes de Acción firmados, con el objetivo de implementar los mandatos; y la operatoria y organización de las Cumbres, reuniones ministeriales, instancias de negociación o encuentros de menor nivel que devienen de aquellas.

La **Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC)** es creada como mecanismo de seguimiento paralelo al GRIC, en el ámbito del Consejo Permanente de la OEA. La Presidencia de la CISC recae en el representante del Estado Miembro que ejerce la presidencia del Proceso de Cumbres de las Américas –el país que será anfitrión de la siguiente Cumbre²⁵. Algunas de sus funciones

24 « El Proceso de Cumbres de las Américas », Sistema de Información de las Cumbres de las Américas, Secretaría de Cumbres de las Américas, Organización de los Estados Americanos, <http://www.summit-americas.org/esp-2002/proceso-cumbres.htm>.

25 Artículo 21 del Reglamento del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 26 de junio de 2003.

son²⁶: coordinar las actividades de la OEA en apoyo al Proceso de Cumbres de las Américas; formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre temas relacionados con el Proceso de Cumbres; y diseñar, implementar y evaluar estrategias para aumentar y facilitar la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

La CISC recibe los informes de las unidades y oficinas de la OEA que tienen a su cargo la implementación de mandatos específicos de las Cumbres, a la vez que informa a la Asamblea General sobre los respectivos proyectos y resoluciones de las unidades en relación con los mandatos de las cumbres, así como sobre las reuniones ministeriales²⁷.

La **Secretaría del Proceso de Cumbres** se inscribe en el ámbito de la Secretaría General de la OEA. Fue creada luego de la Tercera Cumbre, en reemplazo de la Oficina de Seguimiento de Cumbres, creada, a su vez, luego de la Segunda Cumbre. Según la resolución que la crea, “*será la entidad principal dentro de la Secretaría General encargada de apoyar los mecanismos de seguimiento de Cumbres establecidos en el Plan de Acción de la ciudad de Québec y los que se aprueben en las Cumbres futuras y coordinar la implementación de los mandatos encomendados a la Secretaría General de la Organización. La Secretaría del Proceso de Cumbres será responsable además de la Red de Información de las Cumbres de las Américas*” (Documento de creación de la Secretaría del Proceso de Cumbres²⁸).

Entre sus funciones se mencionan las siguientes: brindar apoyo técnico al GRIC y a la CISC; ser responsable de mantener la Red de Información de Cumbres de las Américas y la memoria institucional del Proceso; apoyar la vinculación de las reuniones ministeriales y otras reuniones sectoriales al Proceso de Cumbres, y distribuir la información a los mecanismos de seguimiento; coordinar la ejecución de los mandatos de las Cumbres de las Américas con los órganos y organismos de la OEA; coordinar las actividades sobre la participación de la sociedad civil en el Proceso de Cumbres; servir de Secretaría del Grupo de Trabajo Conjunto formado por la Secretaría General de la OEA, el BID, la OPS, la CEPAL y con la participación del Banco Mundial y del IICA.

El **Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI)**, la **Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE)** –ambos creados en 1996– y la **Comisión Interamericana de Educación (CIE)** – establecida en 2003– son las instancias organizacionales más importantes en el área educativa y social, resultantes de la articulación entre las Cumbres y la OEA. A su vez, dentro del CIDI aparecen otras dos figuras: la **Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)** y el **Fondo Especial Multilateral del CIDI (FEMCIDI)**.

En su mayoría, estos agentes presentan un discurso en el que su accionar aparece fuertemente vinculado a la atención de la pobreza. Si bien se refieren a otros objetivos relacionados con la educación, la cultura, el desarrollo, etc., éstos son planteados como pasos necesarios o estrategias privilegiadas para la atención y disminución de la pobreza.

La Unidad de Desarrollo Social y Educación

La Secretaría General de la OEA tiene por función ejecutar los programas y las políticas establecidas por la Asamblea y los consejos. Dentro de la Secretaría, áreas especializadas orientan su trabajo en los distintos campos, como el comercio, el desarrollo sostenible, la educación y la promoción de la democracia, entre otros. La UDSE se inscribe institucionalmente en este ámbito y constituye “*la entidad principal dentro de la Secretaría General responsable de los asuntos relacionados con el desarrollo social y la educación*” (Documento de creación de la UDSE²⁹).

El surgimiento de la UDSE es consecuencia del Proceso de Cumbres de las Américas y de la necesidad de contar con alguna organización que se responsabilizara del seguimiento de los mandatos vinculados con la eliminación de la pobreza y la educación, y que impulsara políticas

26 Artículo 22 del Reglamento del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 26 de junio de 2003.

27 Plan de Trabajo de la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA 2003 – 2004, Consejo Permanente, OEA, 23 de octubre de 2003.

28 Orden Ejecutiva N° 02-03, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 31 de mayo de 2002.

29 Orden Ejecutiva N° 96-5, Secretaría General, Organización de Estados Americanos, 28 de junio de 1996.

para responder a ellos. Según se informa en su página web, “en el proceso de las Cumbres de las Américas, la Unidad de Desarrollo Social y Educación asume la Secretaría Técnica en los temas de la educación, el empleo y trabajo, el desarrollo social y la cultura, y trabaja estrechamente con las autoridades de los países y otras instituciones a fin de desarrollar actividades y programas de cooperación horizontal”³⁰.

Algunas de las funciones y responsabilidades más importantes de esta Unidad, según el documento que la crea, son:

- “1. Apoyar a los Estados miembros en la formulación, diseño y evaluación de políticas, programas y medidas de acción que se orienten a promover la erradicación de la pobreza y el desarrollo social y educativo, en especial los vinculados con el fortalecimiento de los sistemas educativos y la promoción del empleo;
2. Fomentar el diálogo regional y hemisférico en torno a los problemas más relevantes y de mayor urgencia vinculados con el desarrollo social, la educación y la erradicación de la pobreza;
3. Contribuir a la identificación, sistematización, difusión e intercambio de experiencias exitosas en la aplicación de políticas y programas de desarrollo social y educativo;
4. Brindar apoyo técnico específico para la ejecución de experiencias demostrativas y proyectos-piloto en la aplicación de políticas de desarrollo social y educativo.
5. Realizar estudios e investigaciones de base, a fin de examinar el estado y evolución del desarrollo social y de la educación en los países del Hemisferio, y de identificar y sistematizar políticas, programas y medidas de acción eficaces para impulsar el desarrollo social y educativo y reducir la pobreza;
6. Contribuir al fortalecimiento de los sistemas de información del sector social y educativo de los Estados miembros, brindando, entre otros, apoyo para uniformar las definiciones de indicadores sociales y de educación y las metodologías para su obtención, de modo de asegurar su comparabilidad entre los Estados miembros;
7. Identificar, divulgar y contribuir al desarrollo de metodologías que aseguren la eficacia y eficiencia de políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo social y educativo, apoyándose en experiencias de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado;
8. Promover y participar en la organización y el desarrollo de actividades de formación y capacitación de funcionarios de instituciones gubernamentales y no gubernamentales responsables de programas orientados al desarrollo social y educativo, con especial atención a aquellas que actúan a nivel descentralizado, dentro de los ámbitos municipales, provinciales, estatales y regionales;(...)”(Orden Ejecutiva N° 96-5, Secretaría General, OEA, 1996)

La UDSE se compone de cuatro áreas de trabajo: educación, trabajo, cultura y desarrollo social. En la carta de bienvenida de la Directora en la página web, se explica que “cada una de las áreas cumple los mandatos de la Cumbre de las Américas e implementa líneas de acción bajo la perspectiva integral de combate a la pobreza. Para ello, la Unidad promueve el diálogo entre los principales actores de la sociedad civil, entidades de gobierno y agencias internacionales comprometidas con el equitativo desarrollo del hemisferio, y fomenta la cooperación horizontal entre las instituciones que tienen a su cargo la definición y ejecución de las políticas educativas, culturales, laborales y sociales”.³¹ Es claro, como puede verse tanto en la información brindada en la página web como en la resolución que crea esta Unidad, que el principal objetivo del accionar de la UDSE es el de la erradicación de la pobreza.

30 Página web de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, <http://www.oas.org/udse>.

31 Carta de la Directora de la Unidad de Desarrollo Social y Educación, Sofialeiticia Morales Garza. En: <http://www.oas.org/udse/>

En el área educativa, el trabajo de la Unidad es orientado por los mandatos de las Cumbres de las Américas –particularmente la Tercera– y se encuentra fuertemente identificado con las reuniones de Ministros de Educación y los acuerdos hechos en ellas. Dicho trabajo se centra en el Mecanismo de Cooperación Horizontal entre Países, organizado en torno de los cinco ejes sustantivos definidos a partir de los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas, que ya fueron mencionados en otro apartado (ver “Las Reuniones Ministeriales”).

Este Mecanismo de Cooperación Horizontal es el resultado de la propuesta, también nominada como Portafolio Permanente de Programas Consolidados, presentada por la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) en la II Reunión de Ministros de Educación, con la finalidad de que los Ministros y sus equipos técnicos puedan identificar qué países del continente tienen experiencias educativas en algún tema en particular y entablar una relación de cooperación. Según esta Unidad informa, “la cooperación horizontal entre países permitirá una mejor utilización de los recursos al compartir y aprender de las mejores prácticas educativas hemisféricas y asegurar la participación de todos los países miembros mediante estrategias de cooperación. (...) Este mecanismo está basado en la identificación y transferencia de las mejores prácticas y, sobre todo, en la capacidad de desarrollar en otros contextos, a partir de las lecciones aprendidas, otras experiencias inspiradas en las primeras, encaminadas a resolver algunos de los puntos comprendidos en el Plan de Acción de educación de la III Cumbre de Américas”.³²

El Consejo Interamericano de Desarrollo Integral

El Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) está compuesto por representantes de todos los Estados miembros de la OEA. Fue creado en 1996 mediante una enmienda a la Carta de la OEA que establece la conformación de este Consejo, cuya finalidad es “promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica (...)”.³³ Asimismo, es en el marco de este Consejo que se desarrollan las reuniones ministeriales sectoriales, tal como fuera dispuesto en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago.

Algunas de las funciones principales del CIDI son³⁴:

- Formular y recomendar a la Asamblea General el plan estratégico que articule las políticas, los programas y las medidas de acción en materia de cooperación para el desarrollo integral.
- Promover, coordinar y responsabilizar de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a los órganos subsidiarios y organismos correspondientes, en áreas tales como:
 - desarrollo económico y social, incluyendo el comercio, el turismo, la integración y el medio ambiente;
 - mejoramiento y extensión de la educación a todos los niveles, y promoción de la investigación científica y tecnológica, así como el apoyo a actividades culturales; y
 - fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos, como uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana.

El CIDI se identifica fuertemente con una nueva modalidad y concepción de cooperación internacional. Este organismo sostiene que en los 70 y 80 se inició un proceso de revisión del concepto de cooperación, debido a que la cooperación técnica, tal como era entendida e implementada por los OI, implicaba relaciones desiguales entre donantes y receptores de recursos. En la medida en que los proyectos eran mayoritariamente impulsados por los países de los cuales provenían los recursos, sus prioridades y acciones eran impuestas a los receptores sin

32 Página web de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, link “Acciones a partir de la III Cumbre”, <http://www.oas.org/udse/educ-5ejes.html>.

33 Artículo 94, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

34 Artículo 95, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

que necesariamente respondieran a las necesidades de los países en desarrollo. A su vez, estos proyectos solían ser implementados por expertos extranjeros, de modo que no se fortalecían las capacidades nacionales y la autonomía.³⁵

Según el CIDI, ha comenzado a surgir una nueva definición de cooperación -una filosofía de cooperación solidaria- "en la cual la relación tradicional entre donante y receptor ha sido reemplazada por una nueva modalidad de participación y asociación que enfatiza la acción conjunta a lo largo del ciclo de desarrollo. Los programas y proyectos son ahora determinados por los receptores, lo que significa que las necesidades son definidas por los gobiernos locales en vez de por las agencias cooperantes. El objetivo fundamental se ha convertido en mejorar la capacidad endógena para que así los pueblos logren su propio desarrollo sostenible. En el marco de la OEA, esta nueva cara de la cooperación está personificada en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)" (Página web oficial del CIDI).

Los recursos para el financiamiento de las actividades de cooperación desarrolladas por el CIDI provienen del presupuesto ordinario de la OEA, del FEMCIDI (ver más adelante) o de fondos asignados a usos específicos provenientes de países observadores oficiales en la OEA, de otros miembros e instituciones de las Naciones Unidas, de diversos OI o de ONG's.

En el Plan Estratégico vigente, que organiza las acciones de cooperación del CIDI para el período 2002-2005, se hace énfasis en la idea de cooperación solidaria ya mencionada. En ese documento se sostiene que *"la cooperación solidaria abarca a todos los Estados miembros, independientemente de su desarrollo. Esto implica superar el concepto tradicional de tipo asistencial, para desarrollar programas de cooperación solidarios que, sin pretender imponer modelos, apoyen las medidas económicas y sociales que tomen los países, en especial para combatir la pobreza. Presta especial atención a la cooperación horizontal y multilateral y a la participación de las comunidades, la sociedad civil y el sector privado en la solución de los problemas."*³⁶

En este Plan, se establecen una serie de objetivos estratégicos y dos niveles de acción. Los objetivos estratégicos -orientados a generar e implementar políticas y programas para la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como para implementar y dar seguimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas-, son:

1. *Mejoramiento de los Mecanismos para el Diálogo Político:* Asegurar que las reuniones ministeriales, sectoriales y de las comisiones interamericanas estén preparadas adecuadamente para tener un diálogo sustantivo para la formulación de políticas, que aborden temas de preocupación común y estén orientadas a desarrollar acciones.
2. *Generación y fortalecimiento de Alianzas:* Establecer nuevas alianzas estratégicas y fortalecer las existentes con instituciones de desarrollo, de carácter gubernamentales, no-gubernamentales, nacionales, regionales y multilaterales, así como con el sector privado y la sociedad civil.
3. *Desarrollo de Capacidades:* Desarrollar las capacidades institucionales de los Estados miembros para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades de cooperación, y fortalecer las capacidades de los individuos para que contribuyan al desarrollo social y económico de sus países.
4. *Mobilización de Recursos:* Obtener mayores recursos financieros y no financieros, de diversas fuentes y, particularmente, de carácter no-reembolsable, para la ejecución del presente Plan.

En cuanto a los dos niveles de acción, se hace referencia a un nivel político, dirigido a fortalecer el diálogo, los acuerdos y los mecanismos institucionales para que los Gobiernos y la Secretaría General puedan implementar el Plan, y un nivel programático, dentro del cual se identifican una serie de áreas prioritarias que son de especial interés para los Estados miembros.

35 Ver "Antecedentes" en página web del CIDI: <http://www.cidi.oas.org/rolespa.asp>

36 Plan Estratégico de Cooperación Solidaria 2002-2005, CIDI, OEA, 12 de diciembre de 2001.

Estas áreas son:

1. Desarrollo social y generación de empleo productivo.
2. Educación.
3. Diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados.
4. Desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología.
5. Fortalecimiento de las instituciones democráticas.
6. Desarrollo sostenible del turismo.
7. Desarrollo sostenible y medio ambiente.
8. Cultura.

Dentro del área educativa, el Plan Estratégico sostiene que *“la educación es indispensable para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Los procesos educativos deberán profundizarse a fin de contribuir al fortalecimiento de los conocimientos, valores y actitudes que favorezcan el reconocimiento de la diversidad, la tolerancia y el respeto mutuo, la no violencia, los valores de la justicia y la igualdad social, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos. Es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, especialmente los niños, niñas y jóvenes cuya participación se encuentra limitada por razones de género, las mujeres, los habitantes de zonas marginales, rurales y pueblos indígenas, personas con discapacidad y otros grupos minoritarios.”* Este documento dispone que los esfuerzos de cooperación se concentrarán en el desarrollo de las siguientes acciones:

- Promover los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficacia en todos los niveles del sistema educativo, a través de las actividades de cooperación solidaria.
- Fortalecer los modelos de gestión escolar que impulsen una mayor participación comunitaria.
- Impulsar los esfuerzos orientados a la reforma educativa, particularmente en aspectos metodológicos, curriculares, administración educativa y movilización de recursos, entre otros.
- Apoyar los procesos permanentes de formación de maestros.
- Apoyar a los países para llevar a cabo proyectos y actividades de educación media y educación superior que respondan a los requerimientos de un mercado laboral en constante evolución.
- Impulsar el uso de las nuevas tecnologías y métodos de enseñanza, al servicio de la equidad y la calidad educativa.
- Apoyar proyectos regionales existentes de indicadores comparables y de evaluación de la educación.
- Apoyar la movilidad entre países del hemisferio de estudiantes, profesores y administradores de educación superior, asimismo de docentes y administradores de educación primaria y secundaria.

Como puede observarse, estas líneas de acción en cooperación refuerzan los acuerdos de las Cumbres. Sin embargo, no retoman el mandato más claro y contundente: el compromiso de asegurar el acceso y cumplimiento universal de la educación primaria y el acceso de más del 75% de los jóvenes a la educación media.

Resulta interesante observar que, en este Plan Estratégico de Cooperación Solidaria vigente, al apartado correspondiente al área educativa le sigue el apartado *“Diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados”*, en el que se establece que la conformación y consolidación del ALCA favorecerá el desarrollo económico de las Estados miembros. Entre las líneas programáticas en las que se concentrarán los esfuerzos de cooperación solidaria, aparece la de *“apoyar actividades para que se divulguen ampliamente a la sociedad civil los beneficios de la integración económica”*, además de las más conocidas que refieren a prestar asistencia a las pequeñas economías, fortalecer el sector empresarial, etc.

La AICD y el FEMCIDI

En el ámbito del CIDI se crearon, a su vez, la **Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo** (AICD) y el **Fondo Especial Multilateral del CIDI** (FEMCIDI).

El FEMCIDI es un fondo conformado por las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, que fue establecido para financiar los proyectos de cooperación. Este fondo se organiza a través de las siguientes cuentas: la Cuenta de Desarrollo Integral; las Cuentas Sectoriales, que son definidas según las áreas prioritarias identificadas en el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria del CIDI que se encuentra vigente; y la Cuenta de Reserva, integrada con el 10% de las contribuciones voluntarias anuales.

La AICD fue creada en junio de 1999 como órgano subsidiario del CIDI, con el propósito de promover modalidades más eficaces de cooperación entre los Estados miembros y mejorar el trabajo conjunto con el sector privado y la sociedad civil. Según informan en la página web, "la misión de la AICD consiste en usar las notables potencialidades de los Estados Miembros y de los Estados Observadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y forjar nuevas relaciones con el sector privado/público para ayudar al pueblo de las Américas a erradicar la pobreza, beneficiarse de la revolución digital y progresar en el desarrollo económico y social".

La AICD desarrolla su labor a través de seis instrumentos:

- *Subsidios de Cooperación Técnica*, otorgados con recursos del FEMCIDI, para proyectos en las áreas de educación, ciencia y tecnología, medio ambiente, desarrollo social y cultural, integración económica y empleo, y fortalecimiento de la democracia.
- *Becas de perfeccionamiento y Capacitación* para estudiantes y especialistas del hemisferio.
- *Fondos Especiales* o fondos de cooperación horizontal, con los que Estados Miembros Observadores y Permanentes de la OEA y fundaciones del sector privado ayudan a la aplicación de "experiencias exitosas" en distintas áreas técnicas.
- *Apoyo Sector Privado*, a través de la Fundación para las Américas (ver más adelante).
- *Prácticas Óptimas/ Fondo de Respuestas Rápidas*: se trata de un programa de la AICD orientado a promover nuevas formas de cooperación. Según sostiene esta agencia, "un componente clave del programa es un instrumento que hace que los programas exitosos de cooperación técnica de un país estén disponibles para otros en todo el hemisferio, creando simultáneamente nuevos mecanismos financieros innovadores para utilizar recursos públicos/privados. El instrumento está diseñado para asegurar a los estados miembros la mejor calidad de servicios de especialistas técnicos al menor costo en el menor tiempo de realización posible."³⁷
- *Programas de Aprendizaje*: la Agencia creó el Portal Educativo de las Américas, que ofrece enlaces directos a programas de educación a distancia, a oportunidades de becas, y a experiencias exitosas en educación y capacitación. Según la AICD sostiene, "el Portal Educativo es un centro de intercambio de información para estudiantes, maestros, investigadores y funcionarios gubernamentales quienes desean tener acceso a información de calidad sobre los mejores programas de educación a distancia y de oportunidades de becas desde una ubicación central."

La **Fundación para las Américas** o **TRUST** es una organización autónoma sin fines de lucro que se inscribe en la AICD. Fue establecida e incorporada a la OEA en 1997, con la finalidad de que funcione como "avenida" para que el sector privado participe en los programas de desarrollo de la OEA. Esta organización se inspira en los mandatos asignados por las Cumbres a la OEA: "movilizar recursos para enfrentar la pobreza extrema y promover la democracia por medio de acciones que son tecnológica, económica y socialmente sostenibles."³⁸

37 Ver página web de la AICD, <http://www.iacd.oas.org/template-spanish/quienes-somos.htm>

38 Ver sitio de la Fundación para las Américas, <http://www.trustfortheamericas.org/>

TRUST o La Fundación –son las dos maneras en las que, en general, se hace referencia a esta organización– desarrolla sus acciones en torno a dos iniciativas principales. Una de ellas es la Iniciativa de Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo (TICD), orientada a promover el acceso de los grupos tradicionalmente marginados a las nuevas tecnologías. La otra iniciativa es la de Transparencia y Gobernabilidad, que tiene por objetivo fortalecer la democracia, procurando incrementar la conciencia y participación ciudadana, combatiendo la corrupción, promoviendo la transparencia en la gestión, impulsando la libertad de prensa y fortaleciendo las habilidades investigadoras de los periodistas.

CAPÍTULO 3

La institucionalización de la educación en el Proceso de Cumbres

Las Reuniones Ministeriales

A partir del Proceso de Cumbres, comenzaron a organizarse reuniones de Ministros de Educación en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Hasta el momento se realizaron tres reuniones. La primera en Mérida, en 1998; la segunda en Punta del Este, en 2001; y la tercera en México, en 2003. En estas reuniones se retoman los compromisos de las Cumbres, acordándose líneas de acción y formas de seguimiento. Las dos últimas reuniones - ambas realizadas luego de la III Cumbre de las Américas- adquirieron una mayor envergadura y permitieron acordar el desarrollo de una multiplicidad de programas y proyectos.

A lo largo de estas reuniones, es posible rastrear ciertas líneas o temáticas en torno de las cuales se concentró el trabajo y se formularon las propuestas. Una de ellas se vincula con establecer un sistema de indicadores comunes que posibilite las comparaciones a nivel hemisférico. Por esta razón se comenzó a desarrollar el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), bajo la coordinación de Chile y con colaboración de UNESCO (ver "Los Proyectos Educativos en el Proceso de Cumbres").

Una segunda línea refiere a la necesidad de establecer estándares de calidad. En este sentido, los países asumieron el compromiso de instituir estándares nacionales y regionales de calidad de la educación y estrategias para evaluar el desempeño de los distintos agentes educativos. Para ello, con financiamiento y apoyo técnico de diversos organismos internacionales, se desarrollaron acciones tendientes a fortalecer la capacidad de evaluación de algunos países, para instaurar sistemas de evaluación de la calidad educativa y/o para promover la integración a sistemas internacionales de evaluación, como el proyecto PISA llevado adelante por la OCDE.

En tercer término, otro tema que aparece sistemáticamente es el de la diversidad y multiculturalidad. En esta línea se inscriben la Declaración de los Pueblos Indígenas, hecha en la Tercera Reunión de Ministros de Educación, y los diversos acuerdos firmados en los que se establece la importancia de la preservación de la diversidad cultural, la implementación de la educación intercultural bilingüe y la adecuación de la educación a los distintos grupos étnicos y culturales.

En cuarto lugar, tanto en las Cumbres como en las reuniones ministeriales se hace permanente mención a la importancia de impulsar las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por otro lado, también se manifiesta una preocupación por lograr una mayor conectividad entre los países del hemisferio. En respuesta a estas dos inquietudes, se desarrolló el Portal Educativo de las Américas (Ver "Los Proyectos Educativos en el Proceso de Cumbres").

En quinto lugar, está presente en todas las reuniones una preocupación constante por lograr un intenso nivel de intercambio e instaurar mecanismos de cooperación horizontal entre los países. Para esto, no sólo se contemplaron opciones habituales de intercambio, como becas, programas de asistencia técnica e intercambios entre estudiantes, profesores, investigadores y administradores de la educación, sino que se implementó, a partir de la II Reunión de Ministros, un sistema de portafolios de programas consolidados.

Este Portafolio Permanente de Programas Consolidados, presentado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE), es propuesto como un mecanismo de cooperación horizontal que permite que los Ministros y sus grupos técnicos puedan identificar qué países del continente tienen experiencias educativas en algún tema en particular y, a partir de esto, entablar un diálogo y/o una relación de trabajo y cooperación. En la presentación de la UDSE se señala que este tipo de trabajo, hasta el momento, ha sido mayoritariamente hecho por los organismos internacionales o las ONG's, y no por los propios ministerios.

La meta es que los Programas Consolidados generen propuestas y líneas de investigación comparada entre países, sustenten la formulación y la evaluación de políticas y programas, y

permitan la integración y el trabajo colaborativo entre diversos sectores y actores (Ministerios, grupos académicos, sindicatos, asociaciones de padres, ONG's, etc.).

En sexto lugar, en las reuniones ministeriales se observa una preocupación por lograr una mayor comunicación con organizaciones de la sociedad civil (OSC). Con este fin, se instrumentaron un proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil –previo a la II Reunión de Ministros– y una reunión con OSC's, antes de la III Reunión Ministerial. Las conclusiones se expusieron en los encuentros ministeriales correspondientes, a la vez que se invitó a representantes de algunas de estas organizaciones a realizar presentaciones. Entre ellas, cabe señalar el documento "Participación Ciudadana y Educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina" (Rosa María Torres, 2001). Por su parte, la Secretaría Continental sobre Educación de la Segunda Cumbre de los Pueblos de América, expuso las conclusiones del Foro Hemisférico de Educación desarrollado en forma paralela a la Tercera Cumbre de las Américas en Québec (ver "La Cumbre de Québec").

Asimismo, unos meses antes de la III Reunión de Ministros de Educación se llevó a cabo la Reunión "La participación de la sociedad civil en la educación", en la que participaron sólo dieciséis organizaciones de las múltiples existentes a lo largo de todo el continente. En esa oportunidad se elaboró una Declaración –presentada en la reunión ministerial– en la que se formularon dos sugerencias a los responsables de las carteras educativas:

1. Llevar a cabo un estudio sobre las repercusiones que el ALCA pueda tener en la educación de los países y en las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de este tema.
2. Elaborar una propuesta conjunta –a ser presentada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas– para que el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa, y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe.

Según se informa en el sitio de la Secretaría Continental sobre Educación –una de las OSC participantes de la reunión–, "la segunda proposición fue objeto de largas discusiones oficiales y extraoficiales. Fue retomada por el ministro argentino de la Educación quien pudo contar con el apoyo de varios colegas. Estados Unidos no tenía la misma opinión"³⁹.

Sin embargo, esta propuesta –que comenzó a circular profusamente en los tiempos que siguieron a la reunión ministerial– ha generado múltiples debates. En Argentina, por ejemplo, se llevaron a cabo diversos intercambios y encuentros para discutir el tema, se conformó el Movimiento No al Canje de Deuda por Educación y se redactó una carta abierta dirigida al Presidente y al Ministro de Educación, rechazando esta propuesta porque significaría, entre otras cosas, reconocer la "legitimidad" de la deuda, la que está fuertemente cuestionada; renunciar a la denuncia de su carácter "fraudulento" –tal como ya fue establecido por sentencia de un Juez en lo Criminal y Correccional Federal de ese país–; desconocer que la deuda ya fue ampliamente saldada por los intereses usurarios que se han ido abonando; posibilitar la injerencia de los organismos internacionales en las decisiones de las políticas educativas nacionales.

A partir de la II Reunión de Ministros se instaló una estructura que organiza buena parte de las propuestas y acciones, atravesando varias de las líneas enumeradas hasta aquí. Esta estructura se conforma en torno a cinco ejes sustantivos definidos a partir de las prioridades educativas establecidas en el Plan de Acción de la III Cumbre de los Jefes de Estado. Estos cinco ejes son:

- 1- Equidad y calidad.
- 2- Gestión, descentralización, participación social y formación docente.
- 3- Jóvenes, educación secundaria y certificación de competencias laborales.
- 4- Educación superior, ciencia y tecnología, y movilidad académica.
- 5- Nuevas tecnologías al servicio de la educación.

39 Sitio de la Secretaría Continental sobre Educación: www.secretaria.ca.

Estos ejes estructuran el Portafolio Permanente de Programas Consolidados, a la vez que organizan los programas y acciones impulsadas por las diferentes instancias implicadas en el Proceso de Cumbres, en el ámbito educativo. A su vez, también son utilizados para ordenar y distinguir las áreas de oportunidad para la cooperación con las agencias internacionales, particularmente el BID, el Banco Mundial, la OEI, el Convenio Andrés Bello, OREALC/UNESCO y UNICEF.

En la Tercera Reunión de Ministros de Educación, según sostiene la UDSE debido a la experiencia acumulada en la cooperación horizontal con los programas consolidados, se acordó concentrar los cinco ejes temáticos –que estructuran la matriz de aportaciones de los OI– en tres Proyectos Hemisféricos, los que recibirán un mayor impulso. Estos son:

- I- Calidad con equidad.
- II- Formación docente.
- III- Educación secundaria.

Asimismo, en esta reunión ministerial adquiere mayor protagonismo en la agenda el tema de género y educación. En ella, el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, presentó el documento “Propuestas para la Integración de la Perspectiva de Género en la Educación”, en el que se plantean líneas de acción posibles “a fin de asegurar el acceso pleno y la permanencia de las mujeres en el sistema educativo, así como la promoción y la incorporación de la equidad de género en la práctica pedagógica.”⁴⁰

La Comisión Interamericana de Educación

Luego de la Cumbre de Santiago, se conformó el Grupo de Seguimiento del Capítulo de Educación en la Cumbre de las Américas, también conocido como G-11 por el número de países que lo integraban.

Este mecanismo de seguimiento fue reafirmado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación, abriéndolo a la participación de todos los países interesados y conformando así “G-11 ampliado”. Sin embargo, en esa misma reunión se aprobó la resolución 7 titulada “Mecanismos de seguimiento”, que encarga al G-11 la preparación del Proyecto de creación de la Comisión Interamericana de Educación, indicando que este proyecto deberá definir los objetivos, contenidos específicos y lineamientos para su funcionamiento.

La decisión de crear una comisión interamericana para el área educativa es llevada adelante en un momento en el que se impulsan varias iniciativas similares. Si bien la figura no es nueva en el marco de la OEA –de hecho, desde mucho tiempo antes ya existían, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Mujeres, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– en los últimos años se aprobaron o comenzaron a funcionar una serie de organizaciones con este mismo formato, que se inscriben en la estructura de la OEA pero guardan estrecha relación con las Cumbres de las Américas y asumen, entre sus funciones principales, las de realizar un seguimiento de los mandatos firmados en el Proceso de Cumbres y desarrollar acciones tendientes a darles cumplimiento. Surgen así la Comisión Interamericana de Cultura, la Comisión Interamericana de Desarrollo Social, la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible, el Comité Interamericano contra el Terrorismo y, como ya mencionamos, la Comisión Interamericana de Educación. Asimismo, en una reunión de Ministros de Trabajo realizada en 2003, se propuso crear una Comisión Interamericana de Trabajo pero aún no ha sido puesta en marcha.

El G-11 elaboró una propuesta en mayo de 2002, que fue enviada a los Ministros de Educación de todos los Estados Miembros. Por su parte, la Asamblea General de la OEA aprobó la creación de esta Comisión. Finalmente, la CIE fue formalmente puesta en funciones en la

40 Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, “Propuestas para la Integración de la Perspectiva de Género en la Educación”, Washington, julio 2003, presentado en la III Reunión de Ministros de Educación.

Tercera Reunión de Ministros de Educación. En la Declaración firmada en ese encuentro, los Ministros expresaron lo siguiente:

“Nos satisface haber instalado formalmente la Comisión Interamericana de Educación, cuyas funciones de carácter técnico y político deben impulsar y construir consensos en favor de los programas de alcance hemisférico y subregional y apoyar en el seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas. Convocamos a la participación permanente de agencias y organismos internacionales u otros, para colaborar en la elaboración, ejecución y seguimiento de la programación de la CIE, permitiendo así una mayor coordinación sobre los proyectos en los temas que les sean comunes.”⁴¹

A su vez, en el punto siguiente del mismo documento, establecieron algunos lineamientos en relación con las acciones a emprender por esta Comisión, instruyendo *“a la CIE desarrollar proyectos en los temas de equidad y calidad, formación, capacitación, evaluación y desarrollo profesional docente, así como la educación secundaria y media, tomando a las nuevas tecnologías de la información y comunicación como eje transversal de los mismos.”* Como puede observarse, los temas se corresponden con los tres Proyectos Hemisféricos planteados por la UDSE en la Tercera Reunión de Ministros (ver *“Las Reuniones Ministeriales”*).

También en la Tercera Reunión de Ministros, se aprueba una resolución en la que se determinan las funciones de la CIE⁴². Allí se establece que la finalidad de este organismo es *“coordinar la implementación del diálogo interamericano en materia de educación para dar seguimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas y los acuerdos tomados en las Reuniones de Ministros de Educación, identificar iniciativas multilaterales y contribuir a la ejecución de las políticas de la OEA en materia de cooperación solidaria para el desarrollo educativo”*. En este mismo documento, se instruye a esta Comisión *“velar por el avance de la metas de la Cumbre de las Américas teniendo en cuenta las metas de Educación para Todos y las metas del Milenio”*. Se observa así un intento por articular con otros compromisos educativos asumidos en el marco de otros organismos multilaterales.

La primera sesión oficial de la CIE se realiza el 13 de agosto de 2003, el mismo día en que es puesta en funciones por la Reunión ministerial. En el Informe Final de dicha sesión se afirma que *“la Reunión de Ministros de Educación y la Comisión Interamericana de Educación (CIE) configuran el sistema interamericano de educación encargado de definir el rumbo de las acciones hemisféricas en materia educativa en el seno de la Organización de los Estados Americanos”⁴³*. Puede observarse el rol central que se le asigna a esta organización en el marco de la articulación de las Cumbres con la OEA.

La CIE es gobernada por un presidente, dos vicepresidentes y un Comité Ejecutivo. Este Comité se integra con cinco representantes de subregiones continentales: Norte América, Centro América, Caribe, MERCOSUR y Andina. México –miembro coordinador del G-11- es el Estado que asume la Presidencia de la CIE en esta primera etapa, por dos años. En una publicación de la secretaría de Educación Pública de este país, se explica que *“la CIE será el mecanismo asesor de carácter permanente responsable de dar seguimiento a la implementación de los compromisos asumidos en la Cumbre de las Américas y en la Reunión de Ministros y de proponer los temas o énfasis particulares del diálogo hemisférico en educación”* (Secretaría de Educación Pública de México, 2002).

De acuerdo con lo que establece el Reglamento de la CIE, las autoridades de esta comisión deberán trabajar en coordinación con el Comité Ejecutivo y el representante del Estado Miembro que preside el G-11. De este modo, quedan conformadas dos instancias paralelas, aunque articuladas. Una, la CIE, que se inscribe en el ámbito de la OEA, y otra, el G-11, que pertenece al ámbito de las Cumbres de las Américas. Sin embargo, ambas desarrollarán tareas

41 Declaración desde México, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.

42 Resolución 10 “Funciones de la Comisión Interamericana de Educación”, CIDI/RME/RES. 10 (III-O/03), Tercera Reunión de Ministros de Educación, CIDI, OEA, 13 de agosto de 2003.

43 Primera Reunión de la CIE, Informe Final, OEA – CIDI, México D. F., 13 de agosto de 2003.

comunes y están integradas por los mismos Estados Miembros, de modo que es probable que la segunda quede subsumida a la primera, tal como se señala en la publicación antes mencionada, donde se sostiene que “una vez conformada, el G-11 se constituirá en una instancia de la CIE” (Secretaría de Educación Pública de México, 2002).

Debido al poco tiempo transcurrido desde la conformación y puesta en funcionamiento de la CIE, aún es escasa la información respecto de esta comisión y sus actividades. Sin embargo, en un documento en el que se vuelcan las primeras resoluciones tomadas, pueden observarse algunos de los objetivos y/o preocupaciones de esta Comisión. Muchas de estas resoluciones se relacionan con establecer vínculos o una articulación de acciones con otras instituciones (UDSE, Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología, entre otras) para fortalecer la cultura democrática y la educación científica y tecnológica en múltiples niveles educativos y para enfrentar los desafíos en materia de género en la educación. A su vez, también se resolvió explorar los programas de la OUI que se refieran al fortalecimiento de la educación multicultural de docentes bilingües. Por último, no puede dejar de hacerse referencia –porque constituye un tema actual de debate– que se decidió mantener informados a los miembros del progreso en el debate de cambio de deuda por educación y solicitar un análisis comparativo del documento de la OEI y la propuesta de la OEA/AICD.

Los proyectos educativos en el Proceso de Cumbres

En el marco del Proceso de Cumbres de las Américas se han ido definiendo e implementando diversos proyectos en el área educativa. Estos proyectos tienen como propósito permitir o facilitar el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. Su origen se vincula con propuestas hechas por Estados Miembros o por algunas de las organizaciones que se inscriben en la estructura institucional de las Cumbres. Por lo general fueron aprobados e impulsados por alguna/s de las Cumbres y/o de las Reuniones Ministeriales.

Actualmente pueden distinguirse los Proyectos Cumbre y los Proyectos Hemisféricos. Los primeros constituyen acciones que involucran al conjunto de los países, aunque los responsables de llevar adelante el proyecto pueden ser sólo unos pocos o un único Estado. Los segundos, conforman una estructura dentro de la cual se inscriben acciones desarrolladas por cada país de manera individual, que son presentadas a los demás Estados como experiencias positivas con la finalidad de que todos conozcan y estén informados sobre los proyectos exitosos y puedan, si es de su interés, implementarlos en su propio territorio.

Estos proyectos son monitoreados y reciben ayuda técnica y financiera de algunas de las instancias institucionales de la OEA con funciones en el área educativa, especialmente la UDSE, la CIE, el CIDI y, dentro del último, la AICD.

Sobre los Proyectos Cumbre

Los Proyectos Cumbre que están en actividad son los siguientes⁴⁴:

- A. El Portal Educativo de las Américas.
- B. El Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).
- C. Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE).
- D. El Proyecto Hemisférico de Evaluación de la Calidad Educativa.
- E. Centros Hemisféricos para la Excelencia Docente.

A - En el Proceso de Cumbres se ha sostenido una constante preocupación por impulsar las nuevas tecnologías de información y comunicación, y por lograr mayores niveles de conectividad entre los países. Producto de esta preocupación, se puso en marcha el Portal Educativo de las Américas, impulsado por la AICD/OEA, cuyo objetivo es democratizar la información, difundir

44 Según consta en el Informe Final de la Primera Reunión de la CIE, realizada en agosto de 2003.

oportunidades formativas de alta calidad académica, expandir el acceso al conocimiento global y dar a conocer diferentes programas de becas y otros servicios de apoyo, estímulo y fortalecimiento preparados para atender demandas y necesidades de la región. El Portal pretende funcionar como *“un centro de información para estudiantes, profesores, investigadores, funcionarios gubernamentales y otros, quienes buscan acceso a información de calidad con respecto a los mejores programas de educación a distancia y oportunidades de becas en el Hemisferio desde una ubicación central”* ⁴⁵.

Este proyecto se desarrolló con una intensa participación de diversas organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas. Según se señala en el documento informativo presentado en la II Reunión de Ministros de Educación, *“en concordancia con los mandatos para estimular el papel del sector privado en el desarrollo de servicios e infraestructuras de tecnologías de la información, la AICD ha procurado la participación de numerosas empresas e instituciones educativas en la creación y el desarrollo del Portal Educativo de las Américas, entre ellos: Microsoft Corporation, el Fondo de Cooperación de los Estados Unidos, el Centro de Cooperación Regional para la Educación y Formación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) y su Universidad Virtual, la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED), University of New México (UNM), el Departamento de Educación de los Estados Unidos, la Fundación de la Universidad de la Producción y del Trabajo de Argentina, el Consorcio Iberoamericano para la Ciencia y la Tecnología en Educación (ISTEC), la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), y el Instituto de Conectividad para las Américas establecido por la Cumbre de Québec”*⁴⁶.

B - Otra respuesta a la preocupación señalada en el punto anterior fue la creación del ICA, surgido de la Cumbre de Québec por una propuesta del gobierno canadiense, país que está a cargo del proyecto. Esta organización se presenta como un *“foro para la innovación hemisférica en la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), cuya finalidad es fortalecer la democracia, generar prosperidad económica y hacer realidad el potencial humano”*. Su página web pretende ser *“un portal interactivo para formuladores de políticas públicas, empresarios, activistas comunitarios y pioneros digitales, tanto hombres como mujeres, dedicados a usar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para reducir la brecha digital en las Américas”*⁴⁷.

El Instituto busca asociarse con gobiernos, fundaciones, organismos multilaterales y regionales –como la OEA, el BID, la OPS, el Banco Mundial y la CEPAL–, así como con el sector privado y la sociedad civil para el desarrollo de proyectos y acciones. Según se informó a la CIE⁴⁸, el Instituto apoya iniciativas, tales como:

- la Red de aprendizajes para información y conocimiento educativo con BM, AICD/OEA y otras instituciones nacionales.
- El intercambio de tecnología entre Canadá y México para facilitar estrategias de aprendizaje electrónico que se pueden expandir en el hemisferio con eficiencia.
- La implementación de programas como SchoolNet, Community Access Program (Programa de Acceso Comunitario), Computers for Schools (Computadoras para las Escuelas) y Smart Communities (Comunidades Inteligentes).
- Eventos de teleaprendizaje y cursos en línea con la CITEL/OEA.
- La instrumentación del “Premio de Ciudades Digitales Latinoamericanas” para incentivar, reconocer, y proveer iniciativas de desarrollo para municipios

45 Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo – AICD/OEA: « El Portal Educativo de las Américas (educocoea.org). Documento Informativo », Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, septiembre de 2001.

46 Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo – AICD/OEA: « El Portal Educativo de las Américas (educocoea.org). Documento Informativo », Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, septiembre de 2001.

47 Ver página web oficial del ICA : <http://www.icamericas.net/>

48 Ver Primera Reunión de la CIE, Informe Final, OEA – CIDI, México D. F., 13 de agosto de 2003.

latinoamericanos. Este premio se concederá a tres municipios por año, que hayan progresado en dirección a volverse una "Ciudad Digital".

- Contar con el Observatorio de Información de la Sociedad de las Américas donde se registra información con indicadores suaves y duros de TICs en la región.

C - Tal como ya fuera señalado, otra de las preocupaciones que aparece de modo sistemático en las Cumbres es la de establecer un sistema de indicadores comunes que posibilite las comparaciones a nivel del hemisferio. A partir de una iniciativa surgida de los acuerdos de la Cumbre de Santiago y de lo convenido en la I Reunión Ministerial se comenzó a desarrollar el PRIE, bajo la coordinación de Chile. Este proyecto fue financiado por USAID, UNESCO, el Convenio Andrés Bello, el Banco Mundial y los gobiernos de Chile, EEUU, Brasil, Canadá y México, y además de los fondos provenientes de la OEA.

Los indicadores educativos de este proyecto fueron construidos, mayoritariamente, por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Para ello, se tomó como base las iniciativas existentes en la región, como los programas de la OCDE, el Proyecto MERCOSUR y CREMIS.

El PRIE consta de tres componentes o líneas de trabajo:

1. *Construcción de indicadores*: el PRIE apoya a los países en la recolección de información. A su vez, se conforman grupos de trabajo integrados por profesionales de los diversos países, según las categorías de análisis consideradas por el Programa y de acuerdo a los intereses y prioridades de los propios Estados.
2. *Cooperación técnica*: el PRIE brinda cooperación técnica a los países para que puedan recolectar la información necesaria y para mejorar sus sistemas de información y estadísticas.
3. *Difusión y análisis*: el Programa prepara informes regionales en los que se presentan los resultados de la información recolectada.

Los resultados esperados, según consta en el informe presentado en la II Reunión de Ministros de la Educación⁴⁹, son:

- Disponer de un conjunto de indicadores comparables en educación, calculados con la participación activa de los países, que les permita tomar mejores decisiones en materia de política educativa.
- Fomentar una cultura de generación y uso de información de calidad en la toma de decisiones en educación.
- Generar un proceso continuo de fortalecimiento de los sistemas de estadísticas de los países de la región.
- Contribuir al fortalecimiento del sistema regional permanente de información en educación.

Luego de la Tercera Reunión Ministerial, la coordinación del programa pasó a México. Según se informó a la Comisión Interamericana de Educación en agosto de 2003, los resultados obtenidos después de tres años de ejecución del PRIE son⁵⁰:

- i) Disponibilidad de un conjunto de indicadores comparables de educación, calculados con la participación activa de los países.
- ii) Fortalecimiento de una cultura de generación y uso de información de calidad en la toma de decisiones en educación.
- iii) Generación de un proceso permanente y continuo de perfeccionamiento de los sistemas de estadísticas de los países de la región.
- iv) Contribución al fortalecimiento del sistema regional permanente de información en educación.

49 PRIE: "Informe Regional, Versión Preliminar. Resumen Ejecutivo", Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, II Reunión de Ministros de Educación, Uruguay, Septiembre de 2001.

50 Ver Primera Reunión de la CIE, Informe Final, OEA - CIDI, México D. F., 13 de agosto de 2003.

D - Articulada con la inquietud por los indicadores comunes, en las Cumbres aparece el interés por contar con estándares e información sobre la calidad. Así surge el Proyecto Hemisférico de Evaluación de la Calidad Educativa, cuyo objetivo es contar con un Foro Hemisférico de Evaluación Educacional que colabore para mejorar la calidad de la educación, realizando estudios e investigaciones multinacionales y desarrollando sistemas de información para difundir literatura especializada de evaluación.

Este proyecto es coordinado por Brasil y se basa en consultas hechas a los 34 países participantes de la Cumbre. Según se informa en la sesión de la CIE de agosto de 2003⁵¹, *“algunos resultados de las consultas indican que en la mayoría de los países existen Sistemas Nacionales de Evaluación que cubren diversos niveles y modalidades de enseñanza. Algunos países cuentan con pruebas de aptitud académica para acceder a la educación superior y realizan evaluaciones de impacto de los programas y proyectos implementados por sus Gobiernos”*.

A su vez, en esa misma instancia se señaló que las áreas principales para desarrollar la cooperación hemisférica en evaluación educacional son:

- el fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Evaluación;
- la asistencia técnica;
- la participación en Estudios Comparativos Internacionales.

E -Por último, el proyecto de Centros Hemisféricos para la Excelencia Docente deviene de la importancia dada a la formación y capacitación docente como medio para mejorar la calidad de la educación. Este proyecto es una iniciativa del gobierno de Estados Unidos, llevada a cabo a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Según se explicitó en la sesión de la CIE ya referida, *“sus antecedentes datan de la III Cumbre de las Américas, en Québec, cuando el presidente George W. Bush anunció la creación de Centros de Excelencia para servir a los países del Caribe, los países de la zona Andina y los de Centroamérica. El objetivo del programa es mejorar la calidad de los maestros y administradores escolares y aumentar la calidad de la instrucción de lectura en las aulas de todo el hemisferio, con hincapié especial en los países más pobres y en los maestros que trabajan en comunidades en situación de desventaja económica”*. La meta es capacitar a 15.000 maestros a través de los centros ya establecidos en Honduras, Jamaica y Perú.

Sobre los Proyectos Hemisféricos

Los Proyectos Hemisféricos conforman una iniciativa presentada y coordinada por la UDSE (ver “El andamiaje institucional”). Devienen del Portafolio Permanente de Programas Consolidados –presentado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación– y se configuran en la Tercera Reunión de Ministros de Educación, momento en el que se acuerda concentrar los hasta entonces cinco ejes que estructuraban la matriz de aportaciones de los OI, en tres Proyectos Hemisféricos que recibirán un mayor impulso (ver “Las Reuniones Ministeriales”):

- 1) calidad con equidad,
- 2) formación docente, y
- 3) educación secundaria.

Cada uno de estos tres Proyectos Hemisféricos se compone de un conjunto de programas consolidados presentados por los Estados Miembros. En la presentación que la UDSE hizo en la II Reunión de Ministros de Educación, se define cuáles serán considerados “Programas Consolidados”: *“Los Programas Consolidados son programas educativos desarrollados en los ámbitos nacionales que responden a los desafíos planteados en la III Cumbre de las Américas. Que han demostrado efectividad cuantitativa y cualitativa en el cumplimiento de sus objetivos. Que se han ido consolidando a través de 5 o más años de operación y que han trascendido un período de gobierno. Que han generado materiales educativos para los diferentes actores*

51 idem.

involucrados en el proceso educativo. Que han sido evaluados interna y externamente o están dispuestos a llevar a cabo un proceso de sistematización y evaluación participativa. Que, los responsables de operarlos, tienen la disponibilidad de ofrecer asistencia técnica a los países interesados.”⁵²

Los proyectos, para su diseño e implementación, se organizan con la coordinación hemisférica de un Estado miembro y coordinaciones subregionales, para atender las particularidades de cada una de las sub-regiones del continente.

Los programas que se presentan en el marco de los Proyectos Hemisféricos reciben financiamiento del FEMCIDI y aprobación de la AICD, pero la UDSE es quien realiza la sistematización de estos programas en la estructura de los tres Proyectos Hemisféricos y desarrolla la red que se busca conformar a partir de este mecanismo de cooperación horizontal.

Según informa la UDSE⁵³, “a partir de los compromisos asumidos en la Reunión Preparatoria para la III Reunión de Ministros de Educación, los representantes de los ministerios de educación comenzaron la elaboración de tres proyectos hemisféricos:

1. *Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar.*
2. *Gestión Escolar y la Certificación de Competencias Laborales en la educación secundaria.*
3. *Respuestas a los desafíos de mejorar la calidad del reclutamiento y selección, formación inicial, desarrollo profesional y evaluación de los docentes”.*

Algunas reflexiones en torno a los proyectos educativos en las Cumbres

Como puede observarse, mientras los Proyectos Hemisféricos, por sus temáticas, parecen responder en su definición a una lógica propia de los sistemas educativos, los Proyectos Cumbre abarcan otra serie de temáticas que podrían identificarse con propuestas vinculadas a la mercantilización de la educación. Tal como ya se señaló (ver Introducción), la promoción del acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), constituye una línea de acción que tiene fuertes implicancias comerciales, ya que supone la comercialización de computadoras, servicios de conectividad y otras TICs en relación con los sistemas educativos, movilizand o importantes recursos provenientes tanto de los gobiernos como de los fondos de cooperación internacional o de créditos otorgados por las agencias de financiamiento. Por su parte, el desarrollo de sistemas estandarizados de evaluación también implica la apertura de un mercado rentable. Si bien hasta el momento no se encuentra tan desarrollado, existen ya algunas previsiones al respecto, ya que Estados Unidos ha sostenido en una propuesta presentada en el Consejo de Comercio de Servicios de la OMC, que dentro de los servicios de enseñanza – incluidos en el AGCS– deben considerarse los servicios de evaluación: “el alcance debe poner claramente de manifiesto que hay dos tipos de servicios que deben quedar abarcados en el concepto de enseñanza: 1) los servicios de capacitación; y 2) los servicios de pruebas educativas” (OMC, 2000).

Por otro lado, para poder habilitar y sostener un mercado de servicios educativos es preciso contar con información que permita la comparación y la competencia, a la vez que requiere disponer de medios para hacer circular dicha información. De este modo, los Proyectos Cumbre podrían estar colaborando a la construcción de un escenario propicio para el desarrollo del comercio de servicios educativos.

Un aspecto que no puede dejar de destacarse es que los Proyectos Cumbre se centran en cuestiones como poner en funcionamiento un portal educativo o desarrollar estrategias de conectividad cuando en muchos de los Estados miembros más del 50 % de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza.

52 Presentación UDSE/OEA sobre Mecanismos de Cooperación Horizontal y Portafolio permanente de Programas Consolidados por Ejes Temáticos: Garza, S. y Salgado, J., « Mecanismo de Cooperación Horizontal entre Países. Manera Eficaz de Utilizar Fondos y Recursos Educativos en el Continente Americano », Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, septiembre de 2001.

53 En el sitio oficial de la UDSE, http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_educ_prohem.asp

Asimismo, cabe preguntarse cuál es el sentido de destinar tantos recursos y esfuerzos en acciones vinculadas a las TICs, habida cuenta que la proporción de población que tiene acceso a internet, comparado con Canadá y Estados Unidos, es muy baja. Esto no significa en modo alguno desconocer la necesidad de inversión en las nuevas tecnologías, pero sí sería necesario discutir prioridades a partir de la realidad de cada uno de los Estados miembros.

CUADRO Nro 1:
Cantidad de teléfonos y de usuarios de internet por país

Países	Número por cada 100 habitantes Año 2001	
	Teléfonos	Usuarios de Internet
Antigua y Barbuda	80	9
Argentina	42	10
Bahamas	60	5
Barbados	68	6
Belice	30	7
Bolivia	16	2
Brasil	39	5
Canadá	104	47
Chile	57	20
Colombia	25	3
Costa Rica	31	9
Dominica	40	12
Ecuador	17	3
El Salvador	24	2
Estados Unidos	112	50
Granada	39	5
Guatemala	16	2
Guyana	18	11
Haití	2	0
Honduras	8	1
Jamaica	45	4
México	35	4
Nicaragua	6	1
Panamá	29	4
Paraguay	26	1
Perú	14	8
Rep. Dominicana	26	2
Saint Kitts y Nevis	54	8
Santa Lucía	33	8
San Vicente y las Granadinas	29	5
Suriname	37	3
Trinidad y Tobago	44	9
Uruguay	44	12
Venezuela	37	5

Fuente: UNICEF, *The State of the World's Children 2004*, New York, USA, diciembre 2003.

Los niveles de conectividad son bajos en la amplísima mayoría de los Estados miembros, de modo que cabe suponer que el impacto que puedan tener el Portal Educativo de las Américas y el ICA, en términos de democratización del acceso a la información, no revertirá las desigualdades preexistentes, sino que sólo podrá potenciar el acceso de quienes ya cuentan con medios de información, incrementando así la distancia entre los diversos sectores sociales.

La cuestión de las identidades culturales resulta otro aspecto a observar en relación con los Proyectos Cumbre si tomamos en consideración que dos de ellos fueron presentados y son coordinados por Estados Unidos y Canadá, y varios son financiados por empresas y organizaciones pertenecientes a esos países o en los que ellos tienen un mayor poder, especialmente Estados Unidos, como USAID (agencia de cooperación estadounidense), Microsoft Corporation, el Departamento de Educación de los Estados Unidos, el Banco Mundial y el BID⁵⁴.

De este modo, en relación con estos proyectos no sólo se plantean problemas vinculados con la mercantilización de la educación y la profundización de las desigualdades, sino también con las culturas y el respeto a la diversidad.

Por otro lado, tanto los acuerdos firmados en relación con el desarrollo de las TICs, como estas iniciativas enmarcadas en los Proyectos Cumbre, no hacen referencia alguna a la inscripción que tienen en la política educativa y/o social.

En la Declaración de Cochabamba, firmada por los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe en marzo de 2001, en el marco de una reunión convocada por UNESCO, se sostiene “que el uso pedagógico de las tecnologías de la información y comunicación debe darse en el marco de un proyecto social y educativo comprometido con la equidad y la calidad. **Un claro desafío de los próximos años será la construcción de un modelo escolar en el que alumnos y docentes aprendan a utilizar la tecnología al servicio de sus respectivos procesos de aprendizaje. Sin embargo, no podemos olvidar que la opción por hacer más eficientes esos aprendizajes debe considerar más las potencialidades de las personas –y muy particularmente de los profesores– y el respeto a las identidades culturales, antes que las propias promesas de la tecnología.** La utilización de ésta potenciará la educación a distancia y la constitución de redes de aprendizaje que hagan efectivo el principio de la educación a lo largo de toda la vida. La introducción de tecnologías –como la computación– en las escuelas debe asumirse como factor de igualdad de oportunidades, asegurando la democratización en el acceso a ellas” (el destacado es nuestro).

Sin embargo, un mes después, en la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Gobierno declaran:

“El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada. Hemos acordado una serie de políticas para mejorar el acceso a una educación de calidad a través de la capacitación de los docentes, la educación de los valores cívicos y el uso de las tecnologías de la información tanto en nuestras aulas como en la evaluación del progreso para el logro de estos objetivos. Mejores políticas educativas y mayores inversiones en nuestros sistemas educativos contribuirán a reducir las desigualdades de ingresos y a cerrar la brecha digital en nuestro Hemisferio. Nuestros esfuerzos colectivos hemisféricos serán más eficaces con el uso innovador de las tecnologías de la información y de las comunicaciones con el fin de conectar a nuestros gobiernos y a nuestros pueblos y para compartir conocimientos e ideas. Nuestra declaración, Conectando las Américas, resalta esta convicción”.

Tal vez el Proyecto Regional de Indicadores Educativos es el que resulta más interesante, desde una perspectiva de integración regional, ya que permite avanzar en este sentido en la medida en que se unifica la definición de indicadores y permite, por lo tanto, disponer de

54 En el Banco Mundial, Estados Unidos posee el 20% de los votos, lo que resulta un valor más que alto si se toma en consideración que este organismo se integra por más de 181 países; en el BID, cuenta con el 30% de los votos, siendo 46 los países Miembro.

información comparable. Sin embargo, la definición de los indicadores no se ha hecho con un criterio regional, adoptándose la clasificación de la UNESCO, sin realizar las adaptaciones o salvedades necesarias en función de las estructuras académicas de cada uno de los países. Así, por ejemplo, se considera como educación media ciclos que, sea por recorrido histórico, por estructura del sistema o por las certificaciones que se expiden, corresponden a la educación básica.

Por su parte, los Proyectos Hemisféricos funcionan principalmente como un dispositivo para organizar, difundir y financiar el desarrollo de acciones por parte de los países, permitiendo contar con una variedad de información que dé cuenta del alto grado de dinamismo existente en relación con el cumplimiento de los compromisos acordados.

Los tres ejes de los Proyectos Hemisféricos –calidad con equidad, formación docente y educación secundaria– conforman áreas tan amplias que prácticamente cualquier acción que desarrolle un gobierno en educación puede inscribirse en alguno de los tres ejes. De este modo, se configura un paraguas que se expande al punto de que todo Estado miembro que esté implementando algún programa o proyecto, podrá afirmar que está desarrollando acciones para cumplir con los compromisos asumidos en las Cumbres.

En cuanto a la “calidad con equidad”, la articulación de ambos objetivos se inscribe en la línea de las recomendaciones de los OI y agencias de financiamiento en los ‘90, así como se identifica con los discursos neoliberales y sus propuestas educativas. El término “equidad” aparece como una redefinición del concepto de igualdad, reemplazándolo y restringiendo el alcance de la educación pública, en consonancia con el desarrollo de políticas focalizadas⁵⁵.

La mirada sobre el conjunto de los proyectos Cumbre y Hemisféricos pone en evidencia que se sustentan en las orientaciones de política hegemónicas en la década de los ‘90, definidas en los países centrales e impulsadas por los OI. Quedan afuera de estos procesos las particularidades regionales y las problemáticas específicas que atraviesan hoy la mayor parte de los países latinoamericanos y del Caribe, que representan más del 90 % de los Estados miembros de las Cumbres de las Américas.

55 Al respecto, ver Dermeval Saviani, “¿Equidad o igualdad en educación?”. En Revista Argentina de Educación, año XVI, N° 25, Asociación de Graduados de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, agosto de 1998.

CAPÍTULO 4

Los mandatos educativos en las Cumbres de las Américas

En las sucesivas Cumbres se han firmado largas listas de compromisos, algunos de ellos con forma de mandato, en el sentido de tratarse de compromisos efectivos que los gobiernos asumen con un plazo de tiempo estipulado. Otros, en cambio, se caracterizan por ser más bien orientaciones generales en relación con diversas áreas de desarrollo de políticas. En este apartado nos concentraremos en los primeros, ya que son los que resultan factibles de evaluar a nivel continental y respecto de los cuales finalmente los Estados deben rendir cuentas.

Si bien, por supuesto, existen diversas instancias que buscan relevar qué políticas los países llevaron adelante para el cumplimiento de los compromisos, en la medida en que se trata de enumerar acciones diseñadas o puestas en marcha que puedan inscribirse en alguna de esas áreas (por ejemplo, capacitación profesional, formación docente, atención de los desfavorecidos, desarrollo de las TICs, etc.), nada dicen del impacto que puedan o deban tener. Por el contrario, cuando se habla de una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% o del acceso universal a la educación básica, es claro cuándo un país cumplió con estos mandatos y cuándo no.

De este modo, podemos distinguir dos tipos de mandatos. Unos establecen, con mayor o menor grado de precisión, orientaciones generales que serán promovidas o alentadas, como, por ejemplo, reforzar la gestión educativa y la capacidad institucional, desarrollar estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, etc. Otros, a los que generalmente se hace referencia cuando se habla de “los mandatos de las Cumbres”, estipulan plazos y metas específicas y concretas a lograr, como, por ejemplo, alcanzar una tasa de inscripción del 75% como mínimo en la educación media.

En un caso, el énfasis está puesto en las acciones a desarrollar; en el otro, en el impacto o los resultados esperados. Para analizar lo primero y evaluar si efectivamente hubo avances al respecto, es necesario sumergirse en la política educativa de cada Estado. Para lo segundo, es posible desplegar un panorama, aún cuando el mismo tenga las limitaciones propias de ser una mirada general instrumentada a través de indicadores cuantitativos.

Sobre los mandatos en el Proceso de Cumbres

De los múltiples mandatos educativos firmados en las Cumbres de las Américas, sólo unos pocos pueden ser evaluados a través de indicadores cuantitativos, para observar el grado de avance alcanzado por los diversos países en relación con su cumplimiento. De ellos, el que se ha mantenido con más fuerza a lo largo de todas las Cumbres es, como ya se mencionó, el que refiere a la universalización de la educación primaria, la incorporación al secundario y la erradicación del analfabetismo:

“los Gobiernos garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad (...) En particular, los gobiernos procurarán alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo, y elaborarán programas para erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y mejorar la capacitación de los recursos humanos.”⁵⁶

⁵⁶ Plan de Acción firmado en la Primera Cumbre de las Américas, Miami, EEUU, 1994.

Este mandato puede desagregarse, a su vez, en una serie de compromisos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a. acceso universal a la educación primaria;
- b. conclusión de la escuela primaria del 100%;
- c. tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo;
- d. programas para erradicar el analfabetismo.

Si bien en las sucesivas Cumbres este mandato ha sufrido algunas variantes, es el único que compromete de manera directa a los Estados miembros en metas comunes fácilmente evaluables de manera cuantitativa. En la última Cumbre, llevada adelante en Québec, este mandato fue modificado, quedando formulado en los siguientes términos:

“[los gobiernos reafirman el compromiso] de asegurar, para el año 2010, el acceso universal y cumplimiento de todos los niños y las niñas de una educación primaria de calidad y el acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75 por ciento de los jóvenes, con índices crecientes de eficiencia terminal y oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general”

Por un lado, desaparece la referencia a la tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%. Asimismo, el compromiso de erradicar el analfabetismo, se relativiza y pasa a integrar otro mandato, que sostiene que *“[los gobiernos] formularán e implementarán políticas que, en el marco de una estrategia de superación de la desigualdad social, promuevan el acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo la educación inicial y de adultos, en particular para promover la alfabetización”*.

Por otro lado, en la Tercera Cumbre se reafirmó un compromiso asumido en otro espacio - la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas- ocasión en la que se firmaron los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. En el Plan de Acción suscripto en Québec, puede leerse que *“[los gobiernos reafirman] el compromiso de eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005”⁵⁷*; compromiso que forma parte del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, *“promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”*.

Las Cumbres de las Américas y los mandatos de otras iniciativas internacionales

En los últimos años, se han multiplicado las iniciativas internacionales vinculadas con la educación. Varias de ellas se han organizado en función de compromisos asumidos por los Estados, vinculados con niveles de escolarización, permanencia, calidad educativa y alfabetización, entre otras cuestiones. Entre las que atañen al continente americano o buena parte de él, podemos mencionar las siguientes, además de las Cumbres de las Américas: el Proyecto Principal de Educación (PPE), el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El PPE fue una iniciativa regional que abarcaba América Latina y el Caribe, lo que equivale a decir todo el continente americano excepto Canadá y Estados Unidos. Estuvo coordinado por el Comité Regional Intergubernamental creado en la UNESCO. Este proyecto se inició en 1981, en Quito, previendo que se extendería hasta el año 2000. Se proponía el cumplimiento de tres objetivos específicos:

- Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.
- Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.

⁵⁷ Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, 2001.

- Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

En el año 2000 se cumplió el plazo fijado y se realizó una evaluación de los 20 años del PPE, que fue presentada a los Ministros de Educación, reunidos en Cochabamba en marzo de 2001. Esta evaluación incidió fuertemente en la Declaración firmada en aquella oportunidad:

“Los países de la región, conscientes de la importancia que tiene la educación de los niños, jóvenes y adultos, han realizado esfuerzos para cumplir los objetivos del proyecto desde su creación en 1981. Se acusan avances en algunos países, sobre todo en la cantidad de niños que ingresan a la escuela. Sin embargo, la región en su conjunto no ha logrado aún cumplir en su totalidad los objetivos planteados.

(...)

En América Latina y el Caribe todavía existen alrededor de 40 millones de analfabetos mayores de 15 años, que representan más del 11% de la población total de esta región. Esta situación limita los derechos humanos y ciudadanos de estas personas, y se convierte a la vez en un obstáculo para el aprendizaje de sus hijos.

(...)

Por otra parte, no se ha logrado garantizar la educación básica para todos, ya que una parte de los niños no ingresa a la escuela, y subsisten tasas significativas de repitencia y deserción escolar, que impiden que todos terminen la educación primaria. Los gobiernos continuarán priorizando la cobertura en la educación básica hasta lograr que todos los niños y niñas en edad escolar ingresen al sistema educativo y lo culminen.

Además, es necesario realizar mayores esfuerzos por ofrecer servicios educativos de mejor calidad, buscando la equidad, puesto que persisten serias diferencias entre los países y al interior de ellos. (...)

Reconocemos que el actual panorama social de la región condiciona las posibilidades de la educación: 220 millones de personas en América Latina y el Caribe viven hoy en situación de pobreza (...)⁵⁸.

Entonces se acordó el lanzamiento del PRELAC, que fue presentado por los gobiernos de América Latina y el Caribe en la 31^o Conferencia General de la UNESCO, donde fue aprobado por un período de 15 años, es decir, de 2002 a 2017.

Este proyecto, que tiene continuidad con el PPE y es también regional, pretende promover cambios sustantivos en las políticas educativas y alcanzar, para el año 2015, las seis metas mundiales de Educación para Todos, articulándose así con otra iniciativa de carácter mundial.

El proyecto busca convertirse en un foro técnico y político, así como aspira a movilizar y articular mejor la cooperación técnica entre y hacia los países, en dirección al cumplimiento de las seis metas de la EPT y, principalmente, del derecho de todos a una educación de calidad. Desde su inicio, se definieron cinco focos estratégicos en torno de los cuales el PRELAC centra su quehacer: el sentido de la educación, los docentes, la cultura escolar, la gestión de los centros escolares y la responsabilidad social por la educación.

Educación para Todos es una iniciativa mundial, iniciada en 1990, en Jomtien, a partir de la conferencia del mismo nombre donde se fijaron seis metas a ser cumplidas en el año 2000. Sin embargo, ese año se realizó el Foro Mundial de Educación en Dakar, donde se acordó extender el plazo para el cumplimiento de esas metas hasta el 2015. En esta segunda etapa, se encargó a UNESCO la coordinación de EPT. Las seis metas son (Torres, 2001):

58 Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI, 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), Oficina Regional UNESCO, Bolivia, 6 de marzo de 2001.

1. Acceso universal y terminación de la educación primaria o de un nivel mayor considerado "básico".
2. Reducir el analfabetismo a la mitad de la tasa de 1990.
3. Expandir los programas de desarrollo infantil.
4. Mejorar los resultados del aprendizaje asegurando al menos el 80% de los aprendizajes esenciales.
5. Ampliar los servicios de educación básica y de capacitación de jóvenes y adultos.
6. Diseminar información relevante a la población a fin de contribuir a mejorar la calidad de su vida.

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son producto de la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas. Se trata de ocho objetivos -cada uno de los cuales incluye una o varias metas- que fueron definidos a partir de la Declaración firmada en la Cumbre mencionada. Los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a cumplir, para el año 2015, estos objetivos, que son generales y no refieren exclusivamente a educación, abarcando otras temáticas como salud, pobreza, mortalidad infantil, medio ambiente y desarrollo. Dos de ellos corresponden al área educativa. Son los siguientes:

- **Objetivo 2:** Lograr la enseñanza primaria universal.
La meta correspondiente a este objetivo es velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- **Objetivo 3:** Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
La meta es eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

De este modo, encontramos que, en relación con el continente, los planes educativos de las Cumbres de las Américas coinciden en tiempo y espacio con otras dos iniciativas: EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A su vez, para América Latina y el Caribe, a los anteriores se agrega, actualmente, el PRELAC, que a su vez retoma las metas de EPT. Por otro lado, hasta el año 2000, funcionaba el PPE.

Entre estas iniciativas hay mandatos y compromisos concurrentes. Observemos el siguiente cuadro, que toma como referencia los mandatos de las Cumbres de las Américas (es decir que puede haber mandatos que integren las otras iniciativas que no se hayan incorporado):

CUADRO Nro 2:

Los mandatos de las Cumbres de las Américas y los compromisos afines de otras iniciativas

CUMBRES DE LAS AMÉRICAS Para 2010	PPE Para 1999	EPT Para 2015	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Para 2015
Acceso universal a la educación primaria y conclusión de la escuela primaria del 100%.	Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.	Acceso universal y terminación de la educación primaria o de un nivel mayor considerado "básico".	Lograr la enseñanza primaria universal. La meta es que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
Tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo			
Desarrollo de programas para erradicar el analfabetismo.	Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.	Reducir el analfabetismo a la mitad de la tasa de 1990.	
Acceso de todos a una educación básica de calidad.	Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos.		
Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005.			Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Como se puede observar, los mandatos suscriptos en las Cumbres de las Américas son coincidentes con los de las otras iniciativas. Así, cuando se evalúa el grado de avance respecto del acceso universal y terminación de la escuela primaria, no puede afirmarse que los logros sean resultantes de ninguna de ellas en particular. El único mandato en el que se diferencian las Cumbres de las Américas es el que refiere a la educación secundaria, que no aparece –al menos no con esa claridad– en ninguna de las otras iniciativas.

En relación con varias de las propuestas que retomamos aquí, R. M. Torres sostiene que “hay diferencias –y no poco importantes– de enfoque, contenido y alcance entre los objetivos y metas planteadas por las diversas iniciativas, 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” (2001: 6). Las evaluaciones a fines de la década pasada de las dos propuestas que se iniciaron primero y fijaban sus plazos para el 2000 -PPE y EPT- revelaron lo evidente: que hubo avances pero las metas fijadas no se cumplieron. Tal como interroga Torres, ¿qué puede hacer suponer que esta vez sí, las Cumbres de las Américas o el PRELAC lograrán su cometido?, haciendo notar que las metas acordadas en

las Cumbres para el 2010 son más amplias que las acordadas por 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” (2001: 6).

Lo que sí distingue a estas iniciativas es cuál es la red institucional en la que se sustentan. En el caso de las Cumbres de las Américas, es la OEA y las diversas instancias organizacionales creadas en su interior. En las demás, es UNESCO y su Oficina Regional. La pregunta que surge entonces es por qué UNESCO fue convocada subsidiariamente en el Proceso de Cumbres, siendo que este OI ya venía trabajando fuertemente tanto a nivel mundial (con EPT) como en la región (con PPE), con proyectos que preceden a las Cumbres de las Américas en 4 y 13 años respectivamente, y que tienen puntos de contacto con lo firmado en ellas.

Sobre el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas

El análisis de cada uno de los ítems de los mandatos puntualizados más arriba en función de la información cuantitativa disponible, permite evaluar el grado de avance de los países del continente en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Proceso de Cumbres.

➤ *Acceso universal a la educación primaria*

Respecto de este mandato, los países muestran realidades muy disímiles entre sí, tanto respecto de su situación actual, como en relación con su recorrido histórico.

De acuerdo con los indicadores que hemos tomado (ver Anexo “Indicadores estadísticos”) y considerando el último dato disponible o el más reciente, la situación es la siguiente:

CUADRO Nro 3: Distribución de países según tasa neta de matrícula

Tasa neta de matrícula	Cantidad de países	Porcentaje de países respecto del total
De 96 a 100%	14	41 %
De 91 a 95%	9	26 %
De 86 a 90%	6	18 %
De 81 a 85%	3	9 %
Menos de 81%	1	3 %
Sin datos	1	3 %

Elaboración propia en base a información del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Como se observa, menos de la mitad de los Estados miembros han cumplido este mandato o se encuentran muy cerca de hacerlo. A su vez, un tercio de ellos están aún muy lejos de lograr el acceso universal a la educación primaria, registrando tasas de matriculación menores al 90%.

CUADRO Nro 4: Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, por año y país

Países	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria					
	1990 (a)	1994 (b)	1998 (c)	1999/2000 (d)	2000/2001 (e)	2001/2002 (e)
Antigua y Barbuda						
Argentina			100	*100	*100	100
Bahamas	100	95		**83		**86
Barbados	96			100	100	100
Belize		99		100	**96	
Bolivia	81		100	**98	95	94
Brasil	88		98	97	95	97
Canadá	98	95		99	**100	
Chile	87	85	87	89	89	86
Colombia	74	82	92	88	**89	87
Costa Rica	87	90	88	91	92	91
Dominica					**91	
Ecuador		92	97	98	99	99
El Salvador	71	79	81	**81		89
Estados Unidos	98	95		95	94	93
Granada				**73	**84	
Guatemala			83	81	84	85
Guyana		90		98		
Haití	26					
Honduras	93	90			87	**87
Jamaica	100			94	95	95
México	100	100	100	99	99	99
Nicaragua	76	86	80	79	81	82
Panamá	92			98	98	99
Paraguay	95	89	92	**91	**92	**92
Perú		87	100	**100	100	100
Rep. Dominicana		81	87	**91	**93	97
Saint Kitts y Nevis					96	
Santa Lucía				100	**100	**99
San Vicente y las Granadinas					**91	**92
Suriname					**99	**97
Trinidad y Tobago	90	88		93	93	**94
Uruguay	91	94	92		90	90
Venezuela	89	82	88	88	**90	92

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

Los datos en *itálica* refieren al año anterior del indicado. Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado.

Fuentes: (a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994. (b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998. (c) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001. (d) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003. (e) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004. En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Entre los catorce países que presentan una tasa igual o superior al 96%, varios han experimentado un incremento significativo, de alrededor de los 5 puntos, en los niveles de escolarización en la última década. Sin embargo, sólo dos de ellos tenían en 1990 una tasa inferior al 90%: Brasil y Ecuador. Por su parte, República Dominicana (del cual no se cuenta con cifras para 1990) creció del 81% en 1994, al 97% en el 2001; es decir, 16 puntos en 7 años.

Asimismo, en otros países que presentan tasas relativamente bajas, también puede observarse un crecimiento significativo. Por ejemplo, Bolivia pasó de una tasa del 81% en 1990, a una del 94% en el 2001; Colombia creció del 74% al 87% en esa misma década. El mayor crecimiento lo experimentó El Salvador: del 71% en 1989 al 89% en 2001, lo que significa que la tasa se incrementó en 18 puntos.

Son pocos los Estados que han sostenido una tasa relativamente constante, sin variaciones pronunciadas a lo largo de la década. Sólo se observa en Argentina y México, con altas tasas de matrícula, del 99% o 100% en todo este período.

No puede dejar de observarse que en la mayoría de los países de la región se han producido decrecimientos, en algunos casos bastante significativos. Observemos el siguiente recorte del cuadro anterior, donde se enumeran aquellos países en los que se verifica una retracción de dos puntos o más en al menos uno de los años considerados:

CUADRO Nro 5:

Países en los que se ha producido un decrecimiento en la tasa neta de matrícula para la enseñanza primaria en al menos uno de los años considerados

Países	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria					
	1990 (a)	1994 (b)	1998 (d)	1999/2000 (e)	2000/2001 (f)	2001/2002 (f)
Bahamas	100	95		**83		**86
Belice		99		100	**96	
Bolivia	81		100	**98	95	94
Brasil	88		98	97	95	97
Canadá	98	95		99	**100	
Chile	87	85	87	89	89	86
Colombia	74	82	92	88	**89	87
Costa Rica	87	90	88	91	92	91
Estados Unidos	98	95		95	94	93
Guatemala			83	81	84	85
Honduras	93	90			87	**87
Jamaica	100			94	95	95
Nicaragua	76	86	80	79	81	82
Paraguay	95	89	92	**91	**92	**92
Suriname					**99	**97
Trinidad y Tobago	90	88		93	93	**94
Uruguay	91	94	92		90	90
Venezuela	89	82	88	88	**90	92

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

Los datos en *itálica* refieren al año anterior del indicado. Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado.

Fuentes: (a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994. (b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998. (c) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC. (d) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001. (e) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003. (f) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004. En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Teniendo en cuenta que sólo contamos con información de dos o más años para 30 países, el hecho de que en 18 de ellos se registren caídas de dos puntos o más en al menos uno de los años considerados nos advierte de la magnitud de esta situación. No significa que en todos ellos la tendencia sea decreciente, pero sí que se producen fluctuaciones significativas, lo que nos permite afirmar que en la mayor parte de los países del continente, la tendencia no es creciente, como debiera observarse para poder aspirar a cumplir con el compromiso de lograr la universalización de la escolaridad.

En cinco países –Canadá, Costa Rica, Guatemala, Trinidad y Tobago, y Venezuela- se trata de caídas puntuales en las cifras de un año, que luego se recuperan. En dos, Colombia y Paraguay, se tratan de descensos en los años '98 y '94 respectivamente, a los que luego les siguió un crecimiento pero sin lograr recuperar nunca las cifras previas a esas caídas.

En varios países, como por ejemplo, Belice, Bolivia, Brasil y Uruguay, las tasas disminuyen de 1998 o 1999 al 2001. Se trata de descensos de entre dos y seis puntos, que resultan preocupantes como tendencia, sobre todo si se toma en consideración que en los datos obtenidos de UNESCO se redondean los decimales, de modo que se pierden de vista las diferencias menores al 1%. Sin embargo, si se estudian las cifras que brinda el PRIE (ver Anexo III), pueden observarse disminuciones de decimales en algunos países más, como Argentina, Barbados y México.

Más allá de lo puntual que pueda observarse comparando las cifras año a año, lo que resulta llamativo es que en siete Estados –Bahamas, Chile, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, Paraguay y Uruguay– las cifras para 2001 son más bajas que las que se registraban hace una década. En cinco de ellos, la diferencia es de tres puntos o más, mientras que en dos es sólo de un punto (Chile y Uruguay). Esta situación resulta significativa en todos los casos, incluso en aquellos en los que la diferencia es mínima, ya que, si se toma en consideración el crecimiento natural que debería darse a lo largo de diez años –nos referimos a la expansión de la escolaridad independientemente de las políticas que se implementen para potenciarla–, el hecho de que no sólo no aumenten las tasas, sino que se contraigan, representa un dato significativo.

Bahamas parece ser el caso más severo: en 1990 presenta una tasa del 100%. Tres años después, desciende a 94% y seis años más tarde a 83%, para luego crecer tres puntos. De este modo, entre 1990 y 2001, Bahamas disminuyó su tasa de matrícula de nivel primario en 14 puntos.

En dos de los Estados antes mencionados, Estados Unidos y Honduras, las tasas de matrícula primaria vienen disminuyendo en forma sostenida desde 1990.

Aún no podemos estimar cuán fuerte y/o sostenida resulta esta tendencia, debido a que se trata de datos recientes. Sin embargo, en la Declaración de Nueva León, suscripta en la Cumbre Extraordinaria realizada en 2004, los jefes de gobierno sostuvieron que *“el incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países de nuestro Hemisferio es un asunto que requiere nuestra acción inmediata”*, comprometiéndose a *“continuar promoviendo el acceso a la educación básica de calidad para todos”*. Los resultados adversos evidenciados en los indicadores probablemente se deban a las crisis vividas en diversas regiones del continente en los últimos años, pero también son consecuencias –al igual que las crisis mismas- de las políticas de ajuste y reforma implementadas.

La tasa de ingreso nos permite evaluar el porcentaje de niños en edad de empezar la primaria que efectivamente ingresan a la escuela, respecto de la población de la edad oficial de admisión⁵⁹.

59 La diferencia con la tasa de matrícula se debe a que esta última nos brinda información sobre todos los niños en edad escolar que se encuentran matriculados, sin tomar en consideración si los matriculados se encuentran o no en el grado que les corresponde de acuerdo a su edad. La tasa de ingreso expresa el porcentaje de niños que tienen la edad estipulada para el ingreso a la enseñanza primaria y efectivamente ingresan en ella. De este modo, por ejemplo, si la edad oficial de ingreso al primer grado es de 6 años, la tasa neta de ingreso nos va a indicar qué porcentaje de niños de 6 años han ingresado a primer grado en relación con el total de niños de esa edad que habitan el país.

CUADRO Nro 6:
Tasa neta de ingreso en la enseñanza primaria, por año y país

Países	Tasa neta de ingreso o admisión en la enseñanza primaria	
	1998 (a)	2001/2002 (b)
Argentina	100	94
Bahamas		81**
Barbados		85
Belice		71**
Bolivia	70	68
Brasil	69	
Chile	38	37**
Colombia	56	57**
Costa Rica	59	61**
Dominica		69**
Ecuador	82	86
El Salvador	55	59
Granada		54**
Guatemala	57	61
Honduras		49**
Jamaica		81**
México	92	83**
Nicaragua	39	38
Panamá		85**
Paraguay	71	67
Perú	97	85**
Rep. Dominicana	60	63
Saint Kitts y Nevis		32
Santa Lucía		66**
San Vicente y las Granadinas		43**
Suriname		69**
Trinidad y Tobago		67**
Uruguay	49	35**
Venezuela	63	65

Los datos en *itálica* corresponden al 2000/2001

** Estimación UIS

(a) Fuente: *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001.

(b) Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004

Esta información resulta significativa por dos motivos. Por un lado para corroborar la tendencia antes descrita, ya que también en estos indicadores se observa un decrecimiento: en más de la mitad de los Estados miembros que presentan información de dos o más períodos (en los que, por lo tanto, es factible comparar), la tasa de ingreso disminuyó entre 1998 y 2001. De ellos, sólo en tres la disminución es de uno o dos puntos, siendo en los otros de entre 4 y 14 puntos menos.

Por otro lado, resulta significativa para remarcar la distancia aún existente entre el mandato asumido en términos de escolarización y la realidad de que apenas en ocho países de nuestro

continente (Argentina, Bahamas, Barbados, Ecuador, Jamaica, México, Panamá y Perú)⁶⁰ el 80% o más de los niños en edad de iniciar su educación primaria, logran ingresar en ella.

➤ **Conclusión de la escuela primaria del 100%**

No existe información disponible a nivel regional que permita evaluar el grado de avance en relación con el cumplimiento de este mandato. El indicador del que se dispone es la tasa de supervivencia a un determinado grado –en general 5° grado-; indicador que debe interpretarse, según el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (2004) como “el porcentaje de los niños que empiezan la educación primaria y que llegarán a un grado determinado” (2004: 149).

CUADRO Nro 7

Tasa de sobrevivencia al 5to grado de la enseñanza primaria, por año y país

Países	Tasa de sobrevivencia de primaria al 5° grado		
	1998/1999 a 1999/2000 (a)	1999/2000 a 2000/2001 (b)	2000/2001 a 2001/2002 (b)
Argentina	95	90	93
Barbados	94	98(a)	95
Belice	78	81	
Bolivia	**82	82	78
Chile	100	100	
Colombia	69	67	61
Costa Rica		94	94
Dominica	91	86	85
Ecuador	77	78	78
El Salvador	**71	**65	**67
Guatemala		56	56
Guyana	95		
Jamaica		89	**90
México	89	88	90
Nicaragua		48	54
Panamá		92	89
Paraguay	**70	**78	**77
Perú	88	87	86
Rep. Dominicana	**75		**66
Santa Lucía		**100	97
San Vicente y las Granadinas		**85	100
Trinidad y Tobago	100	98	
Uruguay	86	91(a)	89
Venezuela	91	**93	**96

** Estimado del UIS

(a)Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.

(b)Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.

60 No se cuenta con este tipo de información de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, otras cifras permiten arriesgar que seguramente tienen una tasa neta de ingreso a la primaria mayor al 80%. En ese caso, serían diez los países que superan el 80%, lo que aún constituye una cantidad muy baja.

Si bien estas tasas nos dan una idea sobre los niveles de escolaridad de cada país respecto de la enseñanza primaria, estamos muy lejos de saber cuántos efectivamente culminan este ciclo, y más lejos aún de conocer qué porcentaje obtiene una certificación de educación básica, particularmente si consideramos que en varios Estados, este nivel se ha extendido a 8 o 9 años, de modo que el 5° grado representa la mitad o algo más, y aún restan varios años para concluirlo.

Por otro lado, es necesario notar que no hay información de este tipo de varios de los países que tienen las tasas de matrícula más bajas. En general, disponemos de información sobre sobrevivencia o permanencia en aquellos Estados miembros que presentan índices altos o intermedios de matriculación en primaria.

Al igual que con la tasa de matrícula, en relación con este indicador también se observan fluctuaciones e incluso decrecimientos, lo que constituye una tendencia significativa si se considera que la tasa se ha reducido en aproximadamente la mitad de los países de los que se dispone información comparable.

Si tomamos el último número disponible para cada país, encontramos que la distribución es la siguiente:

CUADRO Nro 8:
Distribución de países según tasa de sobrevivencia al 5to grado de la enseñanza primaria

Tasa de sobrevivencia de primaria al 5° grado	Cantidad de Estados miembros
De 91 a 100%	9
De 81 a 90%	7
De 71 a 80 %	3
70% o menos	5
Sin datos	10

Elaboración propia en base a información obtenida en los Compendios Mundiales de la Educación 2003 y 2004 del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Como vemos, sólo 9 países presentan una tasa superior al 90%. El mandato establece que el 100% de los niños deben concluir su escuela primaria, pero, si nos atenemos a estas cifras, resulta difícil pensar que en sólo seis años –para el año 2010- todos los países del continente lo logren, considerando que en la mayoría de ellos, el 90% o menos de la población que ingresa en la escuela, llega al 5° grado.

Resulta interesante comparar estas cifras con las de matriculación analizadas en el comienzo de este apartado.

CUADRO Nro 9

Distribución de países según tasa neta de matrícula y tasa de sobrevivencia al 5to grado en la enseñanza primaria

Tasa neta de matrícula	Cantidad de países con tasas netas de matrícula en enseñanza primaria dentro de cada rango	Porcentaje de países con tasas netas de matrícula primaria dentro del rango, respecto del total del que se tiene información	Cantidad de países con tasas de sobrevivencia al 5º grado dentro de cada rango	Porcentaje de países con tasas de sobrevivencia al 5º grado dentro del rango, respecto del total
De 91 a 100%	18	75%	9	37.5%
De 81 a 90%	6	25%	7	29.2%
De 71 a 80 %	-	-	3	12.5%
70% o menos	-	-	5	20.8%

Para la elaboración de este cuadro se han tomado sólo aquellos países sobre los cuales se contaba con datos de ambos indicadores (tasa neta de matrícula y tasa de supervivencia al 5º grado).

Elaboración propia en base a información obtenida en los Compendios Mundiales de la Educación 2003 y 2004 del Instituto de Estadística de la UNESCO.

En esta comparación, puede observarse que si bien el 75% de los países de los que se tiene información alcanza una matrícula neta del 91% o más, sólo el 37.5% logra esos niveles respecto del 5º grado escolar.

Asimismo, con excepción de Haití, no hay Estados que presenten una tasa neta de matriculación inferior al 81%. Pero cuando hablamos del porcentaje de niños escolarizados que llegan al 5º grado, un tercio de estos Estados no alcanzan el 81%.

Estas cifras deben relativizarse aún más, ya que, como se señaló arriba, la tasa de sobrevivencia nos da información sobre los niños que llegan al 5º grado en relación con los que efectivamente ingresaron a la escuela.

De este modo, en relación con las cifras de supervivencia al 5º grado, es necesario tener en cuenta dos elementos que incidirían en términos de disminuir el grado de avance en el cumplimiento de este mandato. En primer lugar, como se dijo al inicio, llegar al 5º grado no significa estar cerca de concluir la escuela primaria, ya que en muchos casos ésta incluye varios años más. Incluso, en algunos países la obtención de la certificación correspondiente a la educación básica comporta el cursado de parte de lo que, a los fines estadísticos, es considerado como escuela media (ver el punto siguiente). En segundo lugar, la tasa de supervivencia refiere a un porcentaje sobre los niños efectivamente ingresados en la escuela, de modo que se está perdiendo de vista aquellos niños que no ingresaron y que, obviamente, no llegarán a concluirla.

Por último, es necesario considerar que esta permanencia, aún cuando se logre, se efectiviza en formas muy heterogéneas, encontrándose variaciones pronunciadas tanto en la duración de la jornada escolar como en la calidad de los aprendizajes, como veremos más adelante.

➤ **Acceso a la educación secundaria del 75% de los jóvenes como mínimo**

Una primera mirada a las cifras nos permite observar que se han producido avances muy significativos en relación con este mandato. En general, una amplia mayoría muestra una tendencia creciente, llegando en algunos casos a duplicar e incluso triplicar las tasas que presentaban una década antes.

CUADRO Nro 10:
Tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria, por año y país

Países	Tasa neta de matrícula secundaria					
	1990 (a)	1994 (b)	1998 (d)	1999/2000 (e)	2000/2001 (f)	2001/2002 (f)
Antigua y Barbuda						
Argentina			74	76	*79	81
Bahamas	86	87		**86		**79
Barbados	80			90	85	87
Belice	29 (c)	<u>36</u>		**62	60	
Bolivia	27		68		**67	
Brasil	16		50	68	69	**72
Canadá	93	92		98	**98	
Chile	55	54	57		75	79
Colombia	38	47	44	54	**57	54
Costa Rica	36	43	70	43	49	51
Dominica					84	
Ecuador			46	47	48	50
El Salvador	15	21	43			46
Estados Unidos	78	91		87	87	85
Granada					**46	
Guatemala			28	**23	**26	**29
Guyana	71 (c)	66 (c)		86		
Haití						
Honduras	19					
Jamaica	61			**75	74	75
México	46	49	56	**57	**58	**60
Nicaragua	25	27	39		36	37
Panamá	50			**61	**60	**62
Paraguay	25	33	42	**45	**47	**50
Perú		46	61		**66	
Rep. Dominicana		22	53	**40	**40	41
Saint Kitts y Nevis					91	
Santa Lucía				**67	**70	**70
San Vicente y las Granadinas					**47	52
Suriname					**54	**63
Trinidad y Tobago				66	**72	**68
Uruguay			66		**70	**72
Venezuela	18	19	50	50	**55	**57

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

Los datos en *italica* refieren al año anterior del indicado. Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado. Los datos subrayados refieren al año 1992.

Fuentes: (a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994. (b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998. (c) *Balace de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC. (d) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001. (e) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003. (f) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004. En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Sin embargo, este crecimiento tan vertiginoso debe abrir algunos interrogantes. Para la definición de los niveles educativos en la construcción y lectura de indicadores, en general se utiliza la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997 (CINE 1997), concebida por la UNESCO, aprobada por la Conferencia Internacional de Educación en la década del 70 y revisada en 1997. En esta Clasificación, la enseñanza media abarca los niveles 2 y 3, correspondientes a los dos ciclos en los que es dividida, estipulándose que se considera primer ciclo de la enseñanza secundaria a aquel que *“suele continuar los programas básicos de la primaria, pero generalmente con una mayor distribución por asignaturas y con más profesores especializados que imparten clase en sus disciplinas respectivas.”* (PRIE, 2002: 156).

Al aplicar esta definición, en algunos casos se presenta como educación media lo que, históricamente o de acuerdo a las certificaciones previstas por el sistema educativo, en realidad corresponde al último ciclo o los últimos años de la enseñanza básica. De este modo se consideran como ingresados en la educación media a aquellos niños que están cursando los últimos años de su educación básica, es decir, que aún no tienen la certificación correspondiente a la educación básica. Esto sucede en varios países, como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, Venezuela, entre otros.

Por ejemplo, según el Anuario estadístico de UNESCO de 1992, se consideraba que el nivel primario de Brasil abarcaba 8 años, de los 7 a los 14, y el secundario duraba tres años, de los 15 a los 17. De acuerdo con un documento del PRIE del 2002, el nivel secundario de Brasil se inicia a los 13 años. Algo similar ocurre en Argentina, donde se considera nivel medio lo que corresponde al tercer ciclo de la Educación General Básica. De este modo, lo que antes constituía el último año de la escuela primaria ahora pasa a ser el primer año de la escuela media. Sin embargo, esto es sólo a los fines estadísticos, ya que en términos de certificaciones, sólo existe el certificado de aprobación de la Enseñanza General Básica, que se otorga al finalizar ese tercer ciclo mencionado. No se cuentan con indicadores de Argentina para 1990 que nos permita comparar, pero sí de Brasil. Este país pasa de una tasa del 16% en 1990 a una del 50% en 1998 y del 72% en 2001. Si bien es esperable que las tasas crezcan, un aumento del orden del 450% no puede explicarse por las políticas educativas desarrolladas.

En consecuencia, es posible considerar que parte del crecimiento de muchos de los países del continente se debe a que se están considerando como ingresados en la escuela media a quienes están cursando los últimos años de su escuela básica.

Más allá de los crecimientos generales en comparación con los indicadores de una década atrás, debe notarse que también en relación con la matrícula de secundaria se observan fluctuaciones y decrecimientos, todos posteriores a 1998. En algunos países la disminución es sólo de un punto y, en general, se recupera al año siguiente. Es el caso de Bolivia, Jamaica y Panamá. En otros –como Bahamas, Barbados, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana– se trata de una diferencia mayor.

➤ **Erradicación del analfabetismo**

Las tasas de analfabetismo en la región son altas, superando el 10% en una importante cantidad de países y el 20% en varios de ellos, lo que demuestra la necesidad de realizar mayores esfuerzos en el área. Esto resulta más preocupante si se tiene en cuenta que no hay información disponible de la cuarta parte de los Estados miembros, en los cuales –con excepción de Canadá y Estados Unidos– probablemente el analfabetismo es un problema de consideración.

Algunos casos preocupan particularmente y denuncian que el analfabetismo constituye aún un problema en la región: Guatemala, con el 31%; Haití, con el 50,2%; Honduras, con el 25%; Nicaragua, con el 33,5%.

CUADRO Nro 11: Tasa de analfabetismo por año y país

Países	Tasa de analfabetismo		
	1990	1995	2000
Antigua y Barbuda			
Argentina	4,3	3,7	3,2
Bahamas	5,6	5,0	4,6
Barbados	0,6	0,5	0,3
Belice	10,9	8,4	6,8
Bolivia	21,9	17,9	14,6
Brasil	18,0	15,3	13,1
Canadá			
Chile	6,0	5,1	4,2
Colombia	11,6	9,9	8,4
Costa Rica	6,1	5,2	4,4
Dominica			
Ecuador	12,4	10,2	8,4
El Salvador	27,6	24,1	21,3
Estados Unidos			
Granada			
Guatemala	39,0	35,1	31,5
Guyana	2,8	2,1	1,5
Haití	60,3	55,3	50,2
Honduras	31,9	28,3	25,0
Jamaica	17,8	15,2	13,1
México	12,7	10,5	8,8
Nicaragua	37,3	35,4	33,5
Panamá	11,0	9,4	8,1
Paraguay	9,7	8,1	6,7
Perú	14,5	12,2	10,1
Rep. Dominicana	20,6	18,3	16,3
Saint Kitts y Nevis			
Santa Lucía			
San Vicente y las Granadinas			
Suriname			
Trinidad y Tobago	3,2	2,3	1,7
Uruguay	3,5	2,9	2,4
Venezuela	11,1	9,1	7,5

Información obtenida en la página web del Instituto de Estadística de la UNESCO:
http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Como puede observarse en la tabla, todos los países han disminuido su tasa de analfabetismo a lo largo de los '90, lo que aparece como una tendencia general y sostenida. Sin embargo, debe hacerse la salvedad de que en estos últimos tiempos circuló cierta preocupación por un retroceso en las tasas, que incluso se manifestó en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, al expresar en la Declaración –tal como ya se citó más arriba- que el incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países del Hemisferio es un asunto que requiere de la acción inmediata de los mandatarios.

➤ **Eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria**

En la mayor parte de los países con los que se cuenta información, no se observan disparidades de género significativas respecto de la matrícula de enseñanza primaria. Sin

embargo, hay algunos casos que, si bien representan un grupo menor, deben considerarse. En siete de los Estados miembros de los que se dispone información, existe una diferencia mayor a 1 punto, de los cuales en cinco casos, esa diferencia es a favor de los hombres, y en los otros dos, a favor de las mujeres.

CUADRO Nro 12:
Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, por sexo y país

Países	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria 2001/2002	
	H	M
Argentina	100	100
Bahamas	<i>**85</i>	<i>**88</i>
Barbados	100	100
Belice	<i>**96</i>	<i>**96</i>
Bolivia	94	94
Brasil	96	97
Canadá	<i>**100</i>	<i>**100</i>
Chile	87	86
Colombia	<i>**87</i>	<i>**86</i>
Costa Rica	90	91
Dominica	<i>**93</i>	<i>**90</i>
Ecuador	99	100
El Salvador	89	89
Estados Unidos	92	93
Granada	<i>**89</i>	<i>**80</i>
Guatemala	87	83
Honduras	<i>**87</i>	<i>**88</i>
Jamaica	95	95
México	99	100
Nicaragua	82	82
Panamá	99	99
Paraguay	<i>**91</i>	<i>**92</i>
Perú	100	100
Rep. Dominicana	99	95
Saint Kitts y Nevis	91	100
Santa Lucía	<i>**100</i>	<i>**98</i>
San Vicente y las Granadinas	<i>**92</i>	<i>**92</i>
Suriname	<i>**97</i>	<i>**98</i>
Trinidad y Tobago	<i>**94</i>	<i>**94</i>
Uruguay	89	90
Venezuela	92	93

* Estimación nacional ** Estimado del UIS

Los datos en *itálica* corresponden a 2000/2001

Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004

Entre los siete países mencionados, cuatro presentan una diferencia igual o mayor al 4%. Los más preocupantes en este sentido son Granada y Saint Kitts y Nevis, con diferencias de 9 puntos, en el primer caso a favor de los hombres y en el segundo, a favor de las mujeres.

Esta situación se modifica notoriamente cuando se observan los indicadores correspondientes al nivel medio.

CUADRO Nro 13:
Tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria, por sexo y país

Países	Tasa neta de matrícula secundaria 2001/2002	
	H	M
Argentina	79	83
Bahamas	<i>**79</i>	<i>**79</i>
Barbados	87	86
Belice	58	53
Bolivia	<i>**68</i>	<i>**67</i>
Brasil	<i>**69</i>	<i>**74</i>
Canadá	<i>**97</i>	<i>**98</i>
Chile	78	79
Colombia	<i>**51</i>	<i>**56</i>
Costa Rica	48	53
Dominica	82	87
Ecuador	50	50
El Salvador	45	47
Estados Unidos	85	85
Guatemala	<i>**30</i>	<i>**29</i>
Jamaica	73	76
México	<i>**59</i>	<i>**61</i>
Nicaragua	34	40
Panamá	<i>**60</i>	<i>**65</i>
Paraguay	<i>**49</i>	<i>**51</i>
Perú	<i>**67</i>	<i>**65</i>
Rep. Dominicana	35	47
Saint Kitts y Nevis	83	100
Santa Lucía	<i>**61</i>	<i>**79</i>
San Vicente y las Granadinas	47	57
Suriname	<i>**52</i>	<i>**75</i>
Trinidad y Tobago	<i>**67</i>	<i>**69</i>
Uruguay	<i>**68</i>	<i>**76</i>
Venezuela	<i>**53</i>	<i>**62</i>

* Estimación nacional ** Estimado del UIS

Los datos en *itálica* corresponden a 2000/2001.

Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004

Como puede observarse en la tabla, en relación con la educación media, las disparidades de género son más pronunciadas. En dos casos la tasa de matrícula en la enseñanza media de los hombres supera a la de las mujeres en 2 puntos o más. Se trata de Belice y Perú.

Sin embargo, en una amplísima mayoría (19 de los 29 países de los cuales contamos con información) existe una diferencia de dos puntos o más a favor de las mujeres. Incluso en 13 de estos países, la diferencia es de 5 puntos o más, llegando, en algunos casos como República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Suriname, a superar largamente los 10 puntos.

Dos de estos últimos deben llamar especialmente la atención. Uno de ellos es República Dominicana, que presenta una disparidad en la matriculación en primaria de 4 puntos a favor de los hombres y, en la matriculación del nivel secundario, de 12 puntos a favor de las mujeres. El segundo es Saint Kitts y Nevis, que presenta matrículas más altas para las mujeres en ambos niveles, con brechas muy marcadas. Para nivel primario, la diferencia es de 9 puntos y para el secundario, de 17.

El hecho de que se observen numerosos casos que presentan una disparidad significativa en desmedro de los varones debe abrir nuevos interrogantes y preocupaciones, que hasta el momento se centraron en las desventajas sufridas por las niñas. UNICEF (2003) se ha referido a esta situación señalando que, si bien la disparidad de género a nivel mundial coloca a las niñas en desventaja, los informes reconocen que en algunas regiones es causa de preocupación la menor matriculación de los niños en relación con las mujeres.

Según esta OI, en los países industrializados, las niñas tienden a mostrar mejores resultados que los niños, debido a que la socialización de ellas en sus casas les permite adaptarse mejor al ambiente de la clase escolar. "Además, mientras las niñas de África subsahariana se benefician de la presencia de docentes mujeres, los varones en los países industrializados y en Latinoamérica y el Caribe –donde la amplia mayoría de los docentes son mujeres– sufren la ausencia de modelos masculinos positivos" (UNICEF, 2003: 13, la traducción es nuestra).

Así, según UNICEF, la menor matriculación de los varones respecto de las mujeres se debe a los bajos resultados escolares de los primeros y a la falta de docentes masculinos en las escuelas. Sin embargo, esta hipótesis vinculada con la falta de docentes masculinos ha sido duramente criticada, proponiendo otra explicación que refiere a la conformación de estereotipos sexistas. Sin duda, es necesario analizar qué otras variables influyen en esta situación, en especial en aquellos países con altísimos porcentajes de población bajo el nivel de pobreza.

Lo cierto es que el mandato firmado compromete a los Estados a eliminar las disparidades de género para el 2005. Sabiendo que las cifras expuestas son del 2001, resulta difícil pensar que en tan poco tiempo puedan revertirse las diferencias.

Sobre los indicadores regionales y sus límites

La búsqueda de indicadores para la región permitió comprobar que no existe aún información que permita realizar un seguimiento para evaluar los avances y retrocesos. Asimismo, que la información con la que se cuenta presenta inconsistencias importantes, observándose diferencias significativas en cifras de un documento a otro, aún cuando la fuente última de información sea la misma (siempre se trata de la Unidad de Información de la UNESCO).

Así, por ejemplo en relación con la tasa neta de ingreso a la enseñanza primaria de 1998 para Bolivia, en un documento se señala que es de 70%, mientras que otro dice que es de 65%⁶¹. En cuanto al mismo indicador, pero para el período 2000/2001, en una publicación hecha para la Tercera Reunión de Ministros de Educación de las Américas consta que dicha tasa en Belice es de 77%, mientras que en el Compendio 2004 del UIS se informa que es 71%⁶². Esta situación también se presenta con Granada, país al que le asignan un 65% y un 54%, respectivamente.

61 Dice que es del 70% en el documento "América Latina y el Caribe. Informe regional países", del Instituto de Estadística de la UNESCO (2001). Se sostiene que es del 65% en "Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional", publicación del PRIE (2003), cuya fuente de información es el Instituto de Estadística de la UNESCO.

62 Nos referimos, en primer término, al documento de Reyes S. Tamez Guerra (2003), "Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar", editado por el CIDI-OEA con motivo de la III Reunión de Ministros de Educación de las Américas. Es necesario aclarar que la fuente de información de este documento es el Instituto de Estadística de la

Incluso se observan inconsistencias en las cifras entre los dos compendios consecutivos realizados por la UIS (el correspondiente a 2003 y el de 2004). Por dar sólo algunos ejemplos, en uno de los compendios consta que en Belice, la tasa neta de matrícula para la educación secundaria en 2000/2001 es de 63%, mientras que en el otro dice que es de 60%. Algo similar ocurre con Venezuela, que según el primero tiene una tasa del 50%, y de acuerdo con el segundo, es de 55%. Según el Compendio de 2003, Brasil tiene, en el año 2000, una tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria de 100% para los hombres y de 93% para las mujeres. Sin embargo, en el Compendio de 2004 se señala que las cifras son de 98 y 91 respectivamente.

La diferencia más notoria encontrada corresponde a la tasa de supervivencia de Costa Rica para el período 1999/2000 a 2000/2001: en uno de los documentos se observa que es del 80%, mientras que en el otro, del 91%.

Asimismo, algunas cifras despiertan ciertas dudas. Por ejemplo, según el último compendio de UNESCO, Brasil pasó de tener una diferencia de 7 puntos a favor de los hombres en la tasa neta de matrícula de enseñanza primaria en el año 2000, a tener un punto a favor de las mujeres en el año 2001, es decir, en tan solo un año. Vale aclarar que en ninguno de los dos casos se trata de cifras estimadas ni por el Estado, ni por el UIS.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que los indicadores no necesariamente expresan o son reflejo de lo que sucede efectivamente en las instituciones educativas. El acceso a un determinado nivel escolar, por sí solo, no dice nada respecto de lo que pasa en las aulas. El centro de la cuestión es a qué instituciones acceden los diversos grupos sociales, qué experiencias éstas les ofrecen, qué aprenden en ellas.

Por tomar sólo un dato –tal vez de los menos significativos a la hora de evaluar qué es lo que aprenden los niños, jóvenes y adultos en su tránsito por el sistema educativo–, consideremos la cantidad de horas anuales que supone cada nivel de enseñanza. Encontramos que la dispersión es muy grande tanto en relación con el nivel primario, como con el secundario. Respecto del primero, por ejemplo, vemos que el país que menor cantidad de horas tiene (de acuerdo con la información disponible) es Argentina, con 702. También hay casos de alrededor de 800 horas anuales, como Brasil y Belice. En el otro extremo, los que más horas tienen –con cifras mayores a las 1300 horas– son Nicaragua, Panamá y San Cristóbal y Nieves. En el caso de la educación media, el rango va desde las 758 en el caso de Belice, hasta las 1680, en Panamá (PRIE, 2002).

Un dato que no resulta menor es que Cuba –único país suspendido en la OEA y que, por lo tanto, no es considerado Estado miembro en las Cumbres de las Américas– es el país que presenta mejores resultados en los estudios de calidad de la educación. Más allá de que estos estudios generan no pocas controversias respecto de qué indicadores se utilizan, no puede dejar de repararse en este dato. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO, en el “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”, sostiene que “los resultados evidenciaron diferencias entre los países, tanto en los niveles de logro, como en la distribución de los rendimientos. En sus resultados, Cuba se destaca significativamente entre los países de la Región” (1998: 12).

De los mandatos a los sistemas educativos realmente existentes en las Américas

Independientemente de las reservas señaladas en el apartado anterior, si algo muestran los indicadores en su conjunto es que hubo avances en relación con algunos de los mandatos de las Cumbres, pero que aún falta recorrer un largo trecho para lograr esas metas.

Por un lado, porque en los últimos años ya no puede hablarse de una tendencia creciente (más allá de la aceleración de tal crecimiento), sino que en muchos de los Estados miembros se observan fluctuaciones o tendencias decrecientes en varios indicadores. Posiblemente, estas

UNESCO. En segundo término, nos referimos al “Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo”, producido por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

caídas y regresiones puedan relacionarse con las consecuencias de las políticas de ajuste estructural de los '80 y '90 que impactaron generando una mayor polarización en la distribución de los ingresos y un brutal crecimiento de la pobreza, el desempleo y el subempleo, además de producir una contracción de las políticas sociales y su reorientación en términos de políticas asistencialistas.

Por otro lado, porque más allá de cuál sea la progresión, la situación actual es muy distante de aquella que se espera, de acuerdo con los compromisos asumidos. Observemos el siguiente cuadro que presenta un "panorama numérico" sobre la situación educativa actual de cada Estado miembro.

CUADRO Nro 14: Síntesis de indicadores educativos por país

Países	Enseñanza primaria			Enseñanza secundaria	Tasa de analfabetismo 2000	Gasto público en educación como porcentaje del PBI 2000	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total 2000	Gasto público y privado en educación en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo) 1999	
	Tasa neta de matrícula 2000/2001	Tasa neta de admisión 2001/2002	Tasa de sobrevivencia al 5° grado 2000/2001 a 2001/2002	Tasa neta de matrícula 2000/2001				Primaria	Secundaria
Antigua y Barbuda						3,2			
Argentina	*100	94	93	*79	3,2	4,6	13,6	1.628,70	2.327,40
Bahamas	**83	81**		**86	4,6				
Barbados	100	85	95	85	0,3	7,1	18,5		
Belice	**98	71**	81	63	6,8	6,2	20,9		
Bolivia	**97	68	78	**68	14,6	5,5	23,1	247	227
Brasil	97			71	13,1	3,8	10,4	956,3	1.100,30
Canadá	**100			**98		5,4			5.980,80
Chile	89	37**	100	75	4,2	4,2	17,5	1.700,90	1.941
Colombia	**89	57**	61	**57	8,4	*5,1	*17,4		
Costa Rica	91	61**	94	49	4,4	4,4		1.204	1.898
Dominica		69**	85			**5,1			
Ecuador	99	86	78	48	8,4	1,6	8		
El Salvador	**81	59	**67		21,3	**2,3	**13,4		300
Estados Unidos	95			88		4,8	15,5	6.582	8.156,70
Granada	**84	54**		**46		**4,2			
Guatemala	84	61	56	**26	31,5	1,7	11,4		

Guyana	98		95	86	1,5	**4,1	**8,6		
Haití					50,2	**1,1	**10,9		
Honduras	88	49**			25	**4,0			
Jamaica	95	81**	**90	74	13,1	6,3	11,1	764	1.082,10
México	99	83**	90	**60	8,8	4,9	22,8	1.096,10	1.480,40
Nicaragua	81	38	54	36	33,5	5	13,8		
Panamá	100	85**	89	**62	8,1	5,9			
Paraguay	**92	67	**77	**47	6,7	**5,0	**11,2	876,8	1.545,20
Perú	100	85**	86	**65	10,1	3,3	21,1	483,3	579
Rep. Dominicana	**93	63	**66	**40	16,3	**2,5	**15,7		
Saint Kitts y Nevis		32				**3,0	**16		
Santa Lucía	100	66**	97	71		5,8	16,9		
San Vicente y las Granadinas		43**	100			9,3	**13,4		
Suriname	**98	69**		**61					
Trinidad y Tobago	92	67**	98	71	1,7	**4,0	**16,7		
Uruguay	**90	35**	89	**70	2,4	2,8	11,8	999,7	1.275,10
Venezuela	**88	65	**96	**50	7,5				

Los datos en *itálica* corresponden al último año disponible (de 1998 en adelante)

* Estimación nacional ** Estimado UIS

Información obtenida en: *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.

Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004

Página web del Instituto de Estadística de la UNESCO: http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Reyes S. Tamez Guerra, *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Como dijimos, lo que muestran los indicadores es que, si bien hubo avances respecto de algunos de los mandatos suscriptos en las Cumbres, aún resta mucho trabajo por hacer. Ciertamente, las tareas pendientes no atañen sólo al campo educativo. Sabemos que lograr un mejoramiento sustantivo en el acceso y la permanencia, tanto en la educación básica como en el nivel medio, dependerá de la implementación de políticas sociales de envergadura y de un giro radical en la tendencia regresiva de los últimos veinte años en relación con la concentración de la riqueza. Si no se desarrollan políticas orientadas a la redistribución de las riquezas, es muy difícil pensar que se logre que los niños y jóvenes puedan permanecer en el sistema en condiciones adecuadas y con constancia.

Esto mismo que se sostiene para el plano nacional, vale a nivel internacional. Si la distribución de recursos no se vuelve más equitativa a nivel mundial y regional; si la brecha que separa al pequeño grupo de países ricos del enorme grupo de países subdesarrollados no se achica, es difícil pensar que puedan lograrse estos mandatos educativos.

En el caso de las Cumbres de las Américas, esta enorme diferencia se observa entre Canadá y Estados Unidos, respecto de los otros 32 países del continente que integran las Cumbres de las Américas. En educación primaria, mientras Estados Unidos tiene un gasto promedio por alumno de 6.582 dólares PPA (paridad de poder adquisitivo), el país que más se le acerca de América Latina y el Caribe es Chile, con 1.701 dólares PPA. La diferencia es elocuente. Vale aclarar que esta diferencia no se explica por el esfuerzo –es decir, por el porcentaje de recursos públicos destinados a educación, sea respecto del PIB (producto interno bruto) o respecto del gasto público total– hecho por estos países. La diferencia está dada por lo que ese porcentaje representa, en la medida en que en los países ricos significa más recursos económicos (por ser un porcentaje sobre un total muy superior) que en el resto de los países. En este sentido, baste comparar Estados Unidos con Brasil, Costa Rica o México. Si observamos los recursos destinados a educación por estos cuatro países, expresados como porcentajes del PBI, veremos que son relativamente similares. Sin embargo, el monto de los recursos efectivamente destinados por alumno, tanto en la enseñanza primaria como en el nivel secundario, son muy diferentes.

CUADRO Nro 15: Gasto en educación por país

Países	Gasto público en educación como porcentaje del PBI (año 1998)	Gasto público y privado en educación, por alumno, en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo), año 1998	
		Primaria	Secundaria
Argentina	4	1.279	1.642
Bolivia	5,6	247	227
Brasil	5	956,3	1.100,30
Canadá	5,3		5.980,80
Costa Rica	4,9	1.204	1.898
Chile	3,7	1.106	1.216
El Salvador	**2,3		300
Estados Unidos	5	6.582	8.156,70
Jamaica	6,4	764	1.082,10
México	4,8	749	1.310
Paraguay	4,5	459	783
Perú	3,2	317	453
Uruguay	2,5	651	951

*Estimación nacional. ** Estimado UIS.

Los datos en *itálica* corresponden a 1999.

Elaboración propia en base a la información obtenida en Dr. Reyes S. Tamez Guerra, *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Tal como sostiene Rosa María Torres, en cooperación internacional, los progresos, tanto en relación con el alivio de la pobreza como con la calidad de la educación, son nulos o reconocidamente "modestos". "Crisis", 'alivio' o 'mejoría' no parecen términos apropiados para lidiar con situaciones estructurales que exigen cambios de fondo, incluida la de-construcción del modelo neoliberal que profundiza y amplía hoy la desigualdad a escala mundial. (...) La justicia económica es condición de la justicia educativa y a la inversa. Hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el derecho a una educación gratuita y de calidad para todos, implica otro modelo educativo, otro modelo económico y social, y otro modelo de 'cooperación internacional' Norte-Sur" (Torres, 2004).

Han pasado 56 años desde que, en el marco de las Naciones Unidas, se firmara la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶³, en cuyo preámbulo se sostiene que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". El artículo 28 establece que:

"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz."

Hace 23 años se inició el Proyecto Principal de Educación, sustentado sobre el compromiso de los Estados firmantes de eliminar el analfabetismo y asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.

Catorce años lleva firmada Educación para Todos, donde los Estados se comprometieron, recordemos, a cumplir con las metas de acceso universal y terminación de la educación primaria o de un nivel mayor considerado "básico", reducir el analfabetismo a la mitad de la tasa de 1990 y mejorar los resultados del aprendizaje asegurando al menos el 80% de los aprendizajes esenciales, entre otras.

El Proceso de Cumbres lleva 10 años y, como ya se ha dicho, la situación actual de los Estados miembros dista mucho de las metas asumidas para el 2010. El derecho a la educación continúa siendo una deuda pendiente en los países de la región. De nada servirán las declaraciones y los compromisos que se han firmado, si no se desarrollan modelos sociales y económicos más justos e igualitarios. Sin políticas activas por parte de los Estados, en el marco de procesos de redistribución social, es difícil que los ciudadanos y las ciudadanas de los países de la región puedan ejercer sus derechos.

⁶³ Se firmó el 10 de diciembre de 1948.

CAPÍTULO 5

La democratización de la educación en el Proceso de Cumbres

Las perspectivas acerca de la democracia en las Cumbres de las Américas

La democracia constituye una preocupación central en el proceso de Cumbres de las Américas, en especial como prerrequisito tanto para el desarrollo como para el funcionamiento de medidas vinculadas al libre comercio. La declaración de principios suscripta en la Primera Cumbre de la etapa actual -*"Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas"*- engloba estos tres aspectos.

La idea de democracia que se desarrolla en el proceso de Cumbres recupera los principales debates y preocupaciones que, desde la década de los 70 y en el marco de la crisis del Estado de bienestar, han estado asociadas a los problemas de gobernabilidad de la región, en especial de los países de Latinoamérica. Como mencionamos anteriormente, en los '70 la idea de gobernabilidad fue formulada por la Comisión Trilateral desde una interpretación claramente conservadora, que asociaba la democracia con la sobrecarga de demandas sociales y la falta de eficacia de los Estados para responder a estas demandas, situación que produciría estados de ingobernabilidad. En esta línea, las estrategias propuestas para superar la supuesta crisis de gobernabilidad que enfrentaban los Estados se basaron en modelos de disciplinamiento social (Filmus, 1995).

El debate en torno de los problemas de gobernabilidad y los modos de recomposición estatal fue retomado en los años 90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID. La recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los años 90 no superó la interpretación conservadora que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. Continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno del cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia. De este modo, se deja de lado el conjunto de factores sociales y el contexto internacional que producen las condiciones efectivas para la gobernabilidad (Filmus, 1995).

En las Cumbres de las Américas, la idea de democracia aparece en muchas ocasiones asociada con los problemas en torno de la gobernabilidad. A lo largo del Proceso de Cumbres la democracia aparece en dos formas que se encuentran interrelacionadas. Por un lado, se encuentra asociada con la lucha contra la corrupción y el tráfico de drogas, la eliminación del terrorismo y el fomento de la confianza mutua entre Estados, así como con la vigencia del Estado de derecho y la salvaguarda de los derechos humanos. En este sentido, se la asocia a un conjunto de elementos que aparecen como requisitos para garantizar la existencia de condiciones de gobernabilidad. En la línea del modelo de "democracia legal" que desarrollan algunos neoliberales como Hayek, el énfasis está puesto en la democracia representativa, el orden y la garantía de la libertad individual (de allí la preocupación por la vigencia del Estado de derecho frente a los autoritarismos pasados en, particularmente, América Latina). En este sentido, son características fundamentales del modelo de democracia legal: un Estado constitucional, con garantía de división de poderes; el imperio de la ley; una intervención mínima del Estado en la sociedad civil y en la vida privada y la existencia de una sociedad de libre mercado lo más extensa posible (Held, 1996). Como mencionamos anteriormente, la idea de democracia como gobernabilidad en el Proceso de Cumbres está directamente asociada con la garantía de las condiciones para el establecimiento de un área de libre comercio, que constituye uno de los objetivos principales que orientan este proceso.

Por otro lado, la idea de democracia presente en las Cumbres se vincula con los procesos de reforma del Estado y la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, conjuntamente con un importante énfasis (variable entre las diversas Cumbres) en

la descentralización, el reforzamiento de los gobiernos locales y el “empoderamiento”⁶⁴ de las organizaciones de la sociedad civil. Desde esta lógica, se retoma del modelo de la “democracia legal” aquellos aspectos más liberales vinculados con la garantía de la existencia de espacios en la sociedad civil que quedan fuera de la acción estatal, si bien conjugados con aquellos aspectos conservadores asociados a la garantía del orden.

Si bien esta dualidad está presente a lo largo de todo el Proceso de Cumbres, existen diferencias de énfasis entre las diversas Cumbres, en un recorrido que va desde una concepción más conservadora de democracia asociada a la gobernabilidad y la vigencia del Estado de derecho⁶⁵ hacia concepciones que incorporan cada vez más ideas de “empoderamiento” de la sociedad civil y reforzamiento de modelos de gestión local, como medios para garantizar una acción estatal más eficiente.

De este modo, en la Declaración de Principios firmada en la Primera Cumbre, los países se comprometen a reafirmar su compromiso de preservar y fortalecer los sistemas democráticos. En la lógica de la “gobernabilidad”, la democracia representativa aparece como un prerrequisito para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. *“La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente”.*

En el Plan de Acción, bajo el título *“La Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas”*, se habla de la necesidad del fortalecimiento de la democracia y se la vincula con la promoción y protección de los derechos humanos, con la lucha contra la corrupción, la disminución del tráfico de drogas, la eliminación del terrorismo y el fomento de la confianza mutua entre Estados. También se incluyen en dicho apartado la necesidad del *“fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria”*, en términos de “empoderamiento”, tal como señalamos anteriormente: *“Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos. Tales actividades deberán ejecutarse con una completa transparencia y responsabilidad, y con este fin se deberá establecer un marco jurídico y reglamentario apropiado que contemple la posibilidad de obtener apoyo técnico y financiero, inclusive de fuentes privadas”.* En esta misma línea, se habla de la necesidad de modernización del Estado, sosteniendo que la *“desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos gubernamentales, reduce las oportunidades de corrupción. En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público”.*

En esta primera Cumbre, se pone más énfasis en temas de seguridad y control que en la participación local y la descentralización. El tema central es la vigencia de la democracia (representativa) desde un punto de vista institucional: se trata de garantizar el orden en el marco de una gestión eficiente por parte del Estado.

La Segunda Cumbre, en cambio, enfatiza más que la Primera las políticas de descentralización en el marco de la preservación y fortalecimiento de la democracia. En la Declaración de Santiago se sostiene que *“la fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. Nos comprometemos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil”.*

64 El término, actualmente muy utilizado en las Ciencias Sociales, viene del inglés “empowerment”, concepto que hace referencia a la “devolución” de poder del centro hacia espacios locales o del Estado hacia la sociedad civil.

65 Entendido en el sentido sajón de “rule of law”, esto es, vigencia de la ley y garantías constitucionales.

En el Plan de Acción, bajo el título *“Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos”*, si bien se retoman los temas de lucha contra la corrupción y el tráfico de estupefacientes, modernización del Estado y vigencia de los derechos humanos, éstos aparecen conjuntamente con un mayor énfasis en la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de las administraciones regionales y municipales. De este modo, se hace hincapié en fortalecer *“mecanismos para la participación de grupos de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones locales y otras instancias subnacionales mediante, por ejemplo, audiencias públicas, análisis presupuestarios abiertos a la participación de la comunidad y fomento de la transparencia en las operaciones financieras de los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales”*; en el establecimiento de *“alternativas de financiamiento para los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales, incluidas las asociaciones de Gobiernos locales, tales como transferencias de recursos estatales o federales, acceso a capitales privados, y otorgando la autorización para recaudar ingresos a nivel local a fin de ampliar la prestación de servicios de calidad. Asimismo, [los Estados] promoverán la capacitación para fortalecer su gestión administrativa”* y el estudio de *“la conveniencia de la transferencia de funciones gubernamentales del nivel nacional a los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales, así como la posibilidad de perfeccionar la gestión de dichos Gobiernos”*.

La Tercera Cumbre también incluye el fortalecimiento de la democracia como uno de sus temas principales. *“Hacia una democracia más eficaz”* es uno de los 18 temas que se trataron en el encuentro, junto con otros entre los que se encuentran derechos humanos, educación, medio ambiente, sociedad civil, Estado de derecho, justicia, diversidad y, por supuesto, seguridad hemisférica y comercio. En esta Cumbre se preparó la Carta Democrática Interamericana *“para reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”*, que fue adoptada el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, en una Sesión Especial de la Asamblea General de la OEA.

También en esta Cumbre la democracia se presenta asociada con la vigencia del Estado de derecho y la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, aparece un énfasis más fuerte en el vínculo entre democracia y desarrollo, no sólo económico sino también social, que estaba ausente, por ejemplo, en la primera Cumbre. Como se sostiene en la Declaración de Québec, *“la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema. (...) El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada. Hemos acordado una serie de políticas para mejorar el acceso a una educación de calidad a través de la capacitación de los docentes, la educación de los valores cívicos y el uso de las tecnologías de la información tanto en nuestras aulas como en la evaluación del progreso para el logro de estos objetivos. Mejores políticas educativas y mayores inversiones en nuestros sistemas educativos contribuirán a reducir las desigualdades de ingresos y a cerrar la brecha digital en nuestro Hemisferio”*.

Asimismo, en el Plan de Acción que se desprende de esta Cumbre, la posibilidad de obtención de una *“democracia más eficaz”* aparece asociada a diversos elementos. Por un lado, el mejoramiento de los procesos y procedimientos electorales, incluyendo la existencia de instituciones gubernamentales efectivas y eficientes; la transparencia y la responsabilidad pública de los sistemas electorales; la independencia de los organismos responsables de conducir y verificar elecciones libres, justas y regulares y el incremento de la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, incluyendo la educación de los votantes, entre otros aspectos. La democracia también se asocia en esta Cumbre a la transparencia y *“buena gestión gubernamental”*, combinando participación ciudadana y rendición de cuentas por parte del Estado, contemplando la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación *“en los procesos de toma de decisiones y en el suministro de servicios gubernamentales, al igual que para divulgar, dentro de los plazos legales contemplados en las legislaciones nacionales, información emanada de todos los niveles de gobierno”*. Asimismo, se considera que los medios

de comunicación desempeñan un papel importante en la promoción de una cultura democrática y que para ello es necesario que *“estén libres de intervenciones arbitrarias del Estado”* y que se garantice *“el acceso de los partidos políticos registrados a los medios de comunicación, facilitando, en lo posible, acceso equitativo a los sistemas de radio y televisión durante las campañas electorales”*.

En esta Cumbre se retoma el énfasis que pone la Segunda Cumbre en el fortalecimiento de los gobiernos locales *“reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia, y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía”*. Se propone promover mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales; impulsar el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades; y fortalecer *“la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”*, así como fortalecer *“la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos”*.

En este sentido, es posible observar en el recorrido que va de la Primera a la Tercera Cumbre una transición desde un fuerte énfasis en la democracia entendida como gobernabilidad, con el acento puesto en temas de seguridad y mantenimiento del Estado de derecho, a una concepción que incorpora aspectos vinculados con las condiciones sociales de la democracia y políticas de descentralización y refuerzo de los gobiernos locales.

Sin embargo, resulta necesario notar que en el Proceso de Cumbres subyace una visión minimalista de la democracia, restringida a la democracia legal y al Estado de derecho, más que el desarrollo de democracias que en el marco de procesos de redistribución social garanticen a todos sus ciudadanos el ejercicio de todos sus derechos. En América Latina el problema no es sólo el establecimiento de un estado de derecho sino un estado democrático de derecho, es decir *“un estado que además de las garantías de previsibilidad y debido proceso del primero, consagre efectivamente los derechos de ciudadanía”* (O’ Donnell, 2004: 182).

Educación y democracia en el Proceso de Cumbres

En aquellas partes de las declaraciones y planes de acción que hacen referencia a la democracia, se incluyen algunas consideraciones acerca del vínculo entre educación y democracia. Si bien este vínculo aparece relativamente desdibujado en el Proceso de Cumbres, es posible identificar algunas diferencias de enfoque en las diversas Cumbres.

En la Primera Cumbre, la educación se presenta, como ya señalamos, asociada a la erradicación de la pobreza. En este marco, la alfabetización universal constituye un prerrequisito para la estabilidad democrática. Como se sostiene en el Plan de Acción, *“el alfabetismo universal y el acceso a la educación en todos los niveles, sin distinción de raza, nacionalidad de origen o sexo, son la base indispensable para el desarrollo social y cultural sostenible, el crecimiento económico y la estabilidad democrática”*. El vínculo entre educación y democracia se entiende desde el punto de vista de la repercusión que pueda tener sobre la estabilidad de la democracia el incremento en los niveles de acceso al sistema educativo.

En la Segunda Cumbre es posible observar una asociación más estrecha entre educación y democracia, que, además de las consideraciones sobre el acceso al sistema, incorpora aspectos relacionados con los valores democráticos. Así, en el Plan de Acción se menciona la necesidad de incorporar *“en los proyectos educativos, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, objetivos y contenidos que desarrollen la cultura democrática en todos los niveles, para la formación de personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad. Se deberá fortalecer para ello, la participación de docentes, familias, estudiantes y comunicadores sociales, en su tarea de concebir y poner en práctica los proyectos orientados a formar ciudadanos inspirados en valores*

democráticos". El foco está puesto en una educación para la democracia, además de en el incremento de los niveles de acceso al sistema.

En la Tercera Cumbre se introduce una perspectiva que, además de considerar el valor de la educación para el fortalecimiento de las instituciones democráticas (acceso a la educación – Primera Cumbre- y educación en valores democráticos –Segunda Cumbre), incorpora la necesidad de fortalecer los sistemas educativos *"alentando la participación de todos los sectores de la sociedad, a fin de lograr un consenso sobre políticas que sean viables y que garanticen la distribución apropiada y continua de recursos; descentralizando su toma de decisiones y promoviendo la participación de la sociedad civil, especialmente de los padres; y fomentando una gestión escolar transparente en el interés de asegurar la asignación adecuada y estable de recursos de modo que las instituciones educativas puedan desempeñar un papel protagónico del cambio"*.

De este modo, en la forma en que se entiende el vínculo entre educación y democracia, la Primera Cumbre se centra en temas de acceso, en el marco de la erradicación de la pobreza; la Segunda Cumbre incorpora aspectos relacionados con la educación en valores democráticos, mientras que la Tercera retoma las consideraciones de la Segunda y agrega una perspectiva relacionada con cambios en las formas de gestión del sistema y las instituciones educativas, en la misma línea que las ideas de democracia asociadas a la reforma del Estado en términos de descentralización de la gestión.

La democratización de la educación a partir del Proceso de Cumbres

Para analizar el impacto de las Cumbres de las Américas en la democratización de los sistemas educativos es necesario retomar al menos tres dimensiones vinculadas con la democratización de la educación. Por un lado, aquellos aspectos relativos a la ampliación de la cobertura del sistema educativo tanto en lo referido a la inclusión de sectores sociales tradicionalmente excluidos de los diferentes niveles del sistema como a la permanencia de los estudiantes. Por otro lado, una dimensión referida al gobierno del sistema educativo, que abarca tanto lo relativo al papel del Estado en materia educativa como las formas de gestionar las instituciones educativas y los modos de participación de los diversos actores vinculados al proceso educativo. Una tercera dimensión de la democratización de la educación remite a una democratización cualitativa en términos de los saberes que son valorados, impartidos y recreados en las escuelas.

La necesidad de democratización de la educación no es un tema que ingrese con esta formulación en la agenda de las Cumbres. Si bien no formulada desde el punto de vista de una democratización, el problema de la necesidad de ampliación del acceso al sistema educativo es efectivamente una preocupación de las Cumbres. En este sentido se dirigen mandatos relacionados con garantizar el acceso universal a la educación primaria, el aumento en la tasa de conclusión de la escuela primaria y de acceso a la escuela media, que están presentes en las tres Cumbres. También podrían incluirse en este grupo los mandatos vinculados con el acceso de minorías específicas y de atención a la diversidad cultural, así como también algunos programas compensatorios de atención a la pobreza y problemáticas sociales desde la preocupación por la equidad.

En relación con la segunda dimensión de la democratización de la educación, esto es, los aspectos relacionados con el gobierno del sistema, aparecen en las tres Cumbres mandatos relacionados con el apoyo a la descentralización y la participación en la toma de decisiones de diversos miembros de la comunidad que se imbrican con el establecimiento de mecanismos generalmente centralizados de evaluación de la educación.

En cambio, la tercera dimensión de la democratización de la educación no parece ser una preocupación central del Proceso de Cumbres. Si bien en los mandatos aparecen referencias al reconocimiento de las diferencias culturales y la formación en valores democráticos, éste reconocimiento no parece estar asociado a un cuestionamiento de lo que cuenta como

conocimiento socialmente significativo en las escuelas que pueda contribuir a la modificación de patrones de desigualdad existentes.

Las Cumbres como espacio de legitimación de las reformas educativas de los '90

La discusión acerca de la democratización de los sistemas educativos toma fuerza en América Latina en la década de los 80 en el marco de las transiciones a la democracia luego de cruentas dictaduras militares en la mayoría de los países. Esta discusión remitía tanto a procesos de democratización cuantitativa en términos de acceso, permanencia y egreso del sistema, como a recuperar canales y mecanismos de participación, entendiendo que la democratización de las prácticas al interior de los sistemas educativos podría contribuir a la democratización social. También se planteó la necesidad de recuperar la calidad del sistema educativo, en especial a partir del diagnóstico del vaciamiento de contenidos socialmente significativos que muchos de los sistemas educativos habían sufrido durante las dictaduras. De este modo, comenzaron a implementarse políticas tendientes a democratizar los sistemas educativos.

En la década de los '90, sin que se hubieran democratizado los sistemas educativos, ni siquiera en términos cuantitativos, aún cuando se verificaron procesos de ampliación de la cobertura educativa, el discurso de la democratización fue reemplazado por el discurso de la calidad (Gentili, 1994). Esta discusión retoma las consideraciones acerca de los nuevos modelos de gestión que se dieron a nivel mundial en lo '80 en el marco de las administraciones neoconservadoras de Reagan y Thatcher; modelos que están asociados a la crítica del gobierno del sistema por parte del Estado y a la supuesta ineficiencia e ineficacia del accionar del Estado en materia de utilización de recursos públicos en relación con los resultados obtenidos. En este marco, el discurso de la calidad asume el modelo de calidad de la lógica empresarial, más vinculado a los modelos de gestión de las empresas que a una lógica pedagógica propia del sistema educativo. En estas discusiones la democracia se entiende en términos de reformular las formas de gobierno centralizadas por parte de las instancias estatales en sintonía con las críticas al modelo de Estado benefactor.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe desarrollaron durante la década del '90 procesos de reforma educativa. Estas reformas fueron en gran medida impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, contando con asistencia técnica y financiamiento a través de créditos de estos organismos.

En términos generales, las orientaciones y ejes de política que fueron comunes a la mayoría de los países estuvieron destinados a reformular de modo integral los modos tradicionales con los cuales se había organizado el funcionamiento de los sistemas, estableciendo nuevas formas de gobierno y gestión, e introduciendo nuevos valores en el campo educativo de acuerdo con lo que Ball (2002) denomina la "nueva ortodoxia" en educación, que implica cambios en las relaciones entre la política, los gobiernos y la educación.

Acorde con las nuevas tendencias en materia de políticas sociales, la descentralización de los sistemas educativos orientó gran parte de los procesos de reforma ya desde la década de los '80. En la mayoría de los países del continente, la descentralización asumió la forma de transferencia de responsabilidades de las instancias centrales de gobierno a unidades menores (estados, provincias y municipios), y constituyó el punto de partida sobre el cual se asentaron las propuestas de reforma basadas en nuevas formas de financiamiento del sistema y nuevas formas de gestión de las instituciones educativas.

En la mayoría de los casos, las políticas de "descentralización" educativa fueron acompañadas o precedidas por la implementación de sistemas centralizados de evaluación de la educación. El establecimiento de estos mecanismos se dio en la mayoría de los países de la región en la primera mitad de la década de los '90, momento en que se inicia el Proceso de Cumbres. Por medio de los sistemas de evaluación, si bien el Estado central descentraliza algunos aspectos de funcionamiento del sistema educativo, se reserva mecanismos de coordinación y definición de pautas generales, particularmente en aquellos casos en los que se propone vincular la dotación de recursos a los resultados de la evaluación.

En lo que respecta a las formas de financiamiento del sistema, durante los '90 se diseñaron modelos de subsidio a la demanda, recuperando los postulados neoliberales de libertad de elección de usuarios y consumidores (Friedman y Friedman, 1980). Asimismo, se propusieron nuevas fuentes de financiamiento que incluyen un mayor compromiso de los hogares y de las comunidades en el sostenimiento de la educación (Banco Mundial, 1996).

Los nuevos modelos de gestión de las instituciones educativas se centraron en propuestas de autonomía de las instituciones y de los actores para la gestión pedagógica y administrativa de los establecimientos y para el uso de recursos, reforzando el papel de gestión de los directores de los establecimientos. Se busca que cada institución pueda desarrollar un proyecto educativo propio y diferenciado. En algunos casos, estos modelos de autonomía fueron asociados a la introducción de mecanismos de competencia entre las instituciones y docentes.

A la par que se discutió la necesidad de otorgar mayores márgenes de libertad para las unidades administrativas menores e incluso para las escuelas en el diseño de sus proyectos educativos, se establecieron parámetros curriculares a nivel nacional. Junto a los sistemas de evaluación de la calidad, estos parámetros constituyeron los nuevos modos de regulación y control de las instancias centrales de gobierno sobre los sistemas educativos formalmente "descentralizados".

La reconversión del personal docente de acuerdo con los nuevos modelos de gestión constituyó un aspecto central en la implementación de las reformas. Asimismo, comenzaron a modificarse los mecanismos tradicionales de regulación del trabajo docente que caracterizaron el modelo de la sociedad salarial. Estas modificaciones, acordes con las propuestas de flexibilización laboral, promueven la definición de una nueva carrera laboral docente basada en el mérito y el establecimiento de criterios salariales en base a incentivos y a la productividad de los docentes, medida a través de los resultados que obtienen los alumnos.

Estas reformas fueron acompañadas por la implementación de políticas focalizadas para la atención de los sectores más vulnerables. Este tipo de programas se encuentran orientados por modelos de compensación social que funcionaron más como mecanismos para garantizar la gobernabilidad en contextos de crisis y pauperización social que como políticas que se propusieran superar las causas que generan la necesidad de asistencia.

Si bien la mayoría de estas tendencias de política pueden identificarse en los mandatos de las Cumbres, resulta necesario tener en cuenta que ellas comenzaron a desarrollarse en la región con anterioridad a este Proceso, como la transferencia de responsabilidades sobre la educación del gobierno central a gobiernos locales, el establecimiento de políticas compensatorias, los programas de evaluación de la educación y las reformas curriculares. En este sentido, los mandatos de las Cumbres legitiman las propuestas de reforma educativa que comenzaron a desarrollarse en la región con anterioridad, con el financiamiento y la asistencia técnica de los organismos internacionales.

La democratización de la educación como ampliación del acceso y la permanencia en el sistema educativo

En todos los países analizados existen programas destinados a la ampliación del acceso y permanencia en el sistema educativo. Los tipos de programas varían en sus destinatarios, grado de cobertura, formas de ejecución y objetivos. Entre los diversos programas que podrían englobarse en esta dimensión de la democratización de la educación, encontramos programas enfocados en los diversos niveles del sistema (principalmente inicial, básico y medio) y otros destinados a la inclusión de sectores excluidos de la escuela definidos por su condición de género, etnia o situación social, entre los que se incluyen programas de multiculturalidad y programas focalizados compensatorios.

En relación con los programas vinculados con la multiculturalidad, éstos están presentes en países como Guatemala, Perú, México o Bolivia, que tienen una gran proporción de población indígena. En el caso de Guatemala, por ejemplo, las diferencias en el grado de escolaridad alcanzado por la población indígena y no indígena son marcadas: mientras que el total de la

población sin ascendencia indígena alcanza un promedio de 5.47 años de escolaridad, la población indígena llega apenas a 2.38 años⁶⁶. En este sentido, el gobierno guatemalteco ha incorporado entre las líneas prioritarias del Plan de Educación 2000- 2004 la interculturalidad como un eje de las políticas a desarrollar, haciendo hincapié en la universalización de la escuela primaria con características bilingües e interculturales.

En el caso de Perú, se encuentran en desarrollo diversos programas vinculados con la formación bilingüe intercultural, entre los cuales se destacan el Programa de educación bilingüe intercultural temprana, desarrollado por el Ministerio de Educación del Perú en cooperación con la OEA, y el programa de Desarrollo de la Educación Intercultural en el Nivel de Educación Primaria, que se basa en lograr una “intervención educativa que reconoce y atiende la diversidad étnica, cultural y lingüística, promoviendo el respeto a las diferencias y el logro de la unidad nacional, así como el desarrollo de actitudes y comportamientos justos y equitativos”. También es posible mencionar a modo de ejemplo los Centros de Recursos para la Atención a la Diversidad, programa que pretende incorporar recursos didácticos, bibliográficos e informáticos en beneficio de los centros educativos de nivel primario para la atención a la diversidad racial, cultural, lingüística, de género y por discapacidades.

En el caso de México, se pueden mencionar como ejemplos el programa de Educación Intercultural Bilingüe y el Plan de Desarrollo para la Atención al Rezago Educativo en la Población Indígena, así como el Diseño del modelo de la propuesta educativa para secundaria intercultural bilingüe, proyecto actualmente en etapa de elaboración. Asimismo, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se señala como un objetivo “atender a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural, de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura (...). Esto se logrará, principalmente, mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe; la ampliación de la oferta y la cobertura educativa en preescolar y primaria; incorporar la lengua indígena como asignatura en las escuelas indígenas; (...) ofrecer una educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena; (...) atender la formación inicial y permanente de docentes y directivos indígenas; y desarrollar e implantar programas de seguimiento y evaluación eficientes”.

Entre los programas focalizados y compensatorios para la atención a problemáticas sociales que se han venido desarrollando en América Latina y el Caribe pueden mencionarse a modo de ejemplo el Programa 900 escuelas desarrollado en Chile o el Plan Social Educativo de Argentina, programas ambos que se desarrollan desde antes del inicio del Proceso de Cumbres.

En el caso de Chile, el Programa de las 900 escuelas fue concebido a fines de 1989 con el propósito de generar en el sistema educativo un mecanismo de discriminación positiva que atendiera de forma diferenciada a los niños y niñas en condiciones más desfavorables para aprender a través de la entrega de apoyo técnico y material especial, perfeccionamiento docente y reforzamiento pedagógico al 10 % de los establecimientos escolares que presentan los más bajos resultados en matemática y lengua en el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) (Sotomayor, 1999).

El Plan Social Educativo en Argentina se inició en 1993 y se planteó como objetivo el mejoramiento de las condiciones educativas de aquellos sectores sociales con menos oportunidades a través de dos programas “Mejor Educación para Todos” y “Mejoramiento de la Infraestructura Escolar” que incluyeron entre otros aspectos mejoras en las condiciones edilicias, material didáctico, equipamiento informático, perfeccionamiento docente y apoyo a proyectos de innovación. El carácter focalizado de este programa, más allá de sus logros, legitima la polarización de la población escolar y rompe con el ideal universal de una educación común para todos (Duschatzky y Redondo, 2001).

En el caso de México, desde 1992 se desarrollan programas compensatorios dirigidos en la educación básica rural e indígena. El primero de estos programas, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), tuvo una duración de cuatro años y se aplicó en estados con alto

⁶⁶ Fuente: *Educación en Guatemala, situación y desafíos: Retos para alcanzar educación para todos*, USAID, MEDIR, IEQ-II, 2003.

porcentaje de población indígena y de peores condiciones sociales. Programas posteriores son el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), desde 1993 y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) desde 1995. En la actualidad, se encuentra en desarrollo el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, que se enfoca en escuelas primarias de educación indígena y en localidades de alta y media marginación social, y cuenta con diversos componentes: distribución de recursos didácticos, capacitación docente, infraestructura educativa, fortalecimiento institucional entendido como “fortalecimiento de las capacidades directivas de los mandos medios y superiores, mediante la realización de cursos de capacitación gerencial” y apoyo a la gestión escolar por medio de recursos económicos que se asignan a escuelas primarias y preescolar de las regiones de marginación extrema y mercado rezago educativo que son administrados por la Asociación de Padres de Familia, entre otras líneas.

Otros de los programas sociales compensatorios de amplia cobertura es el de Desayunos Escolares. El Programa Nacional de Desayunos Escolares de Perú se propone contribuir a mejorar la condición nutricional y de salud de los niños y niñas permitiendo además mejoras en el rendimiento escolar (Bello, 2002).

Las becas escolares constituyen otra de las políticas específicas desarrolladas por los países para la retención de los alumnos en el sistema. Este tipo de programas se han desarrollado en todos los países, y buscan mejorar las condiciones de retención de los estudiantes en el sistema. En este grupo se incluyen programas tales como el actual Plan Nacional de Becas de Argentina o el programa Bolsa-Escuela en Brasil.

Sin embargo, a pesar de la existencia de este tipo de programas, la mayoría de los cuales vienen desarrollándose con anterioridad al actual proceso de Cumbres, resulta necesario notar, como dijimos en el capítulo anterior, que si bien hubo avances en relación con algunos de los mandatos de las Cumbres, aún falta recorrer un largo trecho para lograr las metas de acceso propuestas. Los indicadores muestran no sólo lo lejos que están algunos países de cumplir con dichas metas, además de la desigualdad entre ellos, sino principalmente las marcadas diferencias entre los países en función de la posibilidad de desarrollar políticas para lograrlas. En este sentido, la falta de democratización de la educación en términos de acceso y garantía del derecho a la educación es un ejemplo más de lo que sucede en materia de políticas sociales en general. Como señala el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004, la vigencia del régimen democrático en América Latina durante más de dos décadas no ha sido acompañada por avances palpables en materia social, ya que la mayoría de los países no se encuentran en condiciones de garantizar los derechos para sus ciudadanos.

La democratización de la educación como modificación de las formas de gobierno y administración del sistema

En relación con la dimensión de la democratización de la educación que se enfoca en el gobierno de los sistemas educativos, en las Cumbres se presentan mandatos vinculados con el apoyo a la descentralización de los sistemas educativos, la promoción de la participación de diversos sectores de la comunidad en la administración de la educación y el refuerzo de la autonomía de las instituciones educativas y del papel de los directores.

Estos mandatos retoman las líneas de descentralización de la educación de las reformas de los '80 y '90, en las que primó una delegación de la responsabilidad por la educación de niveles centrales a niveles locales. Pueden mencionarse como ejemplo diversas políticas, como la transferencia de las instituciones educativas del gobierno nacional a las provincias en la Argentina en 1978 y 1992; la municipalización de la educación en Chile durante la dictadura militar; el Programa de Modernización Educativa mexicano desarrollado desde 1992; las modificaciones en la responsabilidad por la educación entre las diversas instancias de gobierno en Brasil a partir de la sanción de la Ley de Directrices Básicas, en 1996.

La transferencia de las instituciones educativas nacionales del gobierno central a las provincias en el caso de Argentina se dio en el marco de la dictadura militar en 1978 y del gobierno menemista en 1992. El discurso oficial sobre esta medida giraba en torno a la “verdadera federalización” del sistema educativo y a la necesidad de descentralizar para lograr una mayor eficiencia. Sin embargo, las razones que operaban eran, también, razones económicas: la necesidad de liberar al Estado Nacional de al menos parte del peso que implicaba el financiamiento de este sector de la educación. Tal como dice Héctor Bravo, “este proyecto responde a una política acordada con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a partir de la carta de intención y los convenios celebrados por el actual gobierno nacional [el gobierno de Menem] en 1990 y 1991, para alivio de la deuda externa” (Bravo, 1994).

En el caso de Chile, la municipalización de la educación durante la dictadura de Pinochet llevó aparejado un sistema de financiamiento basado en la demanda. Esta política ha contribuido a segmentar aún más el sistema educacional chileno en tipos de escuelas de acuerdo a la población que asiste, en base al origen del financiamiento y las posibilidades de seleccionar a los alumnos (Viola Espínola, 1990).

En el caso de Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), sancionada en 1996, avanza en la delimitación de las responsabilidades de cada esfera de la administración pública sobre la educación. A partir de esta ley, le corresponde a la Unión coordinar la política nacional de educación “articulando los diferentes niveles y sistemas y ejerciendo la función normativa, redistributiva y supletiva en relación a las demás instancias educativas”. Esta ley enfatiza el papel evaluativo y definidor de parámetros de la Unión, mientras que se transfiere para los estados y municipios la gestión directa del sistema. Un mecanismo inductor de la municipalización fue el FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio), cuya principal característica fue transferir a los estados y municipios la responsabilidad por el financiamiento de la educación básica (Portela de Oliveira, 2000).

Entre las políticas relacionadas con el incremento del margen de autonomía de las instituciones educativas es posible mencionar los casos de Chile, las escuelas autónomas de Nicaragua, algunos programas de estados y municipios de Brasil y, más recientemente, las escuelas autogestionadas en San Luis, Argentina, entre otras muchas experiencias. Varias de las propuestas de autonomía escolar desarrolladas en América Latina fueron acompañadas por la implementación de subsidios a la demanda como la subvención por alumno (por ejemplo, Chile y San Luis, Argentina).

Como ejemplo, cabe mencionar el proyecto de Escuelas Autogestionadas que se comenzó a implementar en la provincia de San Luis, Argentina, en 1999, con el nombre de “Escuelas 2001”. A partir de este proyecto, se crean escuelas que son gestionadas por particulares nucleados en asociaciones civiles sin fines de lucro y que son financiadas por el Estado a través de un sistema de pago por alumno. La selección de las asociaciones se realiza a través de convocatorias públicas para la presentación de proyectos que son sometidos a concurso. Es un proyecto que, antes que una democratización del gobierno de la educación, se enmarca en una tendencia vinculada con una privatización de los espacios públicos (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004).

En qué medida este tipo de políticas puede redundar en una democratización o no del gobierno de la educación es un tema que guarda estrecha relación con el contexto en el cual se desarrollan y los objetivos que las impulsan. En este sentido, políticas como las desarrolladas en Chile en el marco de modelos gerenciales de gestión, de financiamiento a la demanda y competencia entre escuelas parecen ser mucho menos proclives a una democratización de la educación en el sentido de participación comunitaria en el gobierno de la educación y en la definición de los fines y contenidos políticos de la educación que otras políticas orientadas a la modificación de las formas de gobierno del sistema educativo que se han desarrollado en el marco de procesos de democratización más amplios, como podría ser el caso del modelo de Escuela Ciudadana en Brasil.

Por ejemplo, en el caso específico de Porto Alegre, este proyecto se desarrolla en la red pública municipal desde 1993 e introduce mecanismos participativos en el gobierno del sistema educativo en dos niveles: la gestión participativa en la escuela (a partir de la existencia de consejos de escuela con representación comunitaria y la elección directa por parte de la comunidad de los equipos directivos escolares), por un lado, y mecanismos participativos de coordinación del sistema educativo, por otro lado. Es una experiencia que se desarrolla en el marco de un proyecto más amplio de democratización social y de participación comunitaria en los asuntos públicos, a través de mecanismos como el presupuesto participativo, y que incluye, además, un fuerte cuestionamiento del conocimiento tradicional a partir de la revalorización de la perspectiva de la comunidad escolar en la definición del currículum.

En este sentido, cabe diferenciar las escasas propuestas sustantivas de democratización de la tendencia hegemónica de los procesos de descentralización y de autonomía escolar que se vienen desarrollando en la región desde los '90. Éstos no necesariamente implican una delegación de poder, sino que en numerosas ocasiones se trata de mecanismos de transferencia de responsabilidades desde el Estado central a los gobiernos locales o a la sociedad. La mayoría de las medidas de descentralización implementadas no parecen haberse enfocado desde medidas de corte político tendientes a una redistribución de poder en la sociedad, sino más bien desde el diagnóstico de problemas de eficiencia del Estado en la administración educativa.

La perspectiva presente en las Cumbres parece ser más acorde con línea hegemónica de descentralización y autonomía de las instituciones educativas durante los '90 en América Latina. La democratización de la educación en la dimensión del gobierno del sistema y las instituciones educativas parece encontrar en las Cumbres una perspectiva limitada, en la cual se priorizan los aspectos administrativos por sobre los propiamente políticos. Sumado a ello, la educación es entendida en este Proceso desde una mirada sectorial que no la vincula con procesos de democratización social más amplios, particularmente en lo referido a la redistribución de recursos y poder en la sociedad.

En consecuencia, subyace a las Cumbres una concepción formal minimalista de la democracia que no alcanza a poner en cuestión las desigualdades que atentan contra el pleno ejercicio de la democracia. Las Cumbres legitiman un modelo de democracia formal sobre una base material desigual que en modo alguno constituye el punto de partida sobre el cual se erige este Proceso.

CAPÍTULO 6

La educación en el Proceso de Cumbres: contradicciones entre democracia, desarrollo y libre comercio

En el Proceso de Cumbres, la educación constituye una prioridad que retoma las orientaciones de política de reforma propias de los '90, centradas en el paradigma del conocimiento y de la sociedad de la información; el establecimiento de una cultura de la evaluación y la comparación de los sistemas educativos a través de la definición de estándares e indicadores comunes; la construcción de espacios regionales de intercambio de experiencias para la superación de las situaciones de exclusión social y, por último, el establecimiento de nuevas formas de gestión para los sistemas educativos. En este marco, la educación es considerada tanto desde su contribución al crecimiento económico, como al logro de mayores niveles de equidad y de reducción de la pobreza.

En las dos primeras Cumbres de las Américas, los compromisos suscritos se inscriben en dos tendencias que han caracterizado las políticas sociales de los últimos veinte años. Nos referimos a la primacía del enfoque económico en cuestiones sociales y al desarrollo de políticas focalizadas. El enfoque económico en relación con la educación resulta evidente cuando se la asocia con la economía global del conocimiento y el desarrollo de capacidades que aseguren las mejores condiciones de competitividad y productividad. Por otro lado, es en el marco de las Cumbres que se viene impulsando la conformación del ALCA, en el cual la educación es considerada un servicio comercializable más, como el turismo, los servicios financieros, etc.

En las Cumbres –particularmente en la Primera Cumbre– también se han suscrito acuerdos en los que la educación es pensada como política focalizada para atender determinadas problemáticas, como la discriminación, la pobreza, el cuidado del medio ambiente, sin integrarse en un proyecto social más amplio. Estas dos líneas respecto de la educación –mercantilización y focalización– se sostienen a lo largo del proceso.

En la Primera Cumbre se firmó el mandato que ha tenido mayor difusión y permanencia en este Proceso, y que ha sido recuperado en los Planes de Acción suscritos en las reuniones de mandatarios que siguieron. Este mandato se vincula con el acceso y la permanencia, estableciendo que se garantizará el acceso universal a una educación primaria de calidad y se procurará alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo. Asimismo, que se elaborarán programas para erradicar el analfabetismo e impedir el ausentismo escolar no justificado.

Los otros mandatos acordados en este Proceso responden a los ejes de las reformas educativas de la última década que, en el marco de los procesos de reforma del Estado, fueron impulsadas en buena medida por los organismos internacionales: establecimiento de sistemas de evaluación; desarrollo de políticas focalizadas para atender a la pobreza generada por las políticas de ajuste; modificación de la carrera de docente en el marco de la flexibilización de las relaciones laborales; formación para el trabajo planteada en términos de competencias; y énfasis en las nuevas formas de gestión, en el marco de las políticas de descentralización.

Sin embargo, en la Tercera Cumbre, estas orientaciones comienzan a articularse con otras, intentando recuperar un mayor espacio para las políticas sociales. En Québec, los compromisos y responsabilidades que los Estados asumen ya no son definidos en términos económicos, ni se reducen a la atención de grupos prioritarios, sino que se expresa una preocupación por garantizar mayores niveles de igualdad. Mandatos como aquellos vinculados con la superación de la desigualdad social, el fortalecimiento de los sistemas educativos y el mejoramiento de las condiciones de servicio de los docentes, evidencian cierto interés por reinsertar a la educación en un proyecto político-social más amplio, alejándose de las concepciones de neto corte asistencialista. Las líneas anteriores de mercantilización y focalización de la educación no desaparecen. Por el contrario, se sostienen, pero se mezclan con este nuevo discurso.

Este giro denota el impacto que tuvo en este Proceso la revisión de las políticas impulsadas por los organismos internacionales debido a los fuertes cuestionamientos imperantes en relación

con las consecuencias de los ajustes estructurales y las reformas impulsadas como parte del programa de reestructuración neoliberal. La Tercera Cumbre de las Américas se realizó en el 2001, cuando se multiplicaban las acciones y movimientos críticos que cuestionan los acuerdos de la OMC, la conformación del ALCA y las orientaciones de política a nivel internacional. Así, comienzan a desarrollarse con periodicidad el Foro Social Mundial y diversos foros temáticos; se organizan las Cumbres de los Pueblos, en forma paralela a las Cumbres de las Américas, con una postura crítica respecto de los acuerdos que en ellas se firman; se reproducen diversas acciones de protesta frente a eventos considerados como representativos del orden neoliberal, como los sucesos de Seattle en 1999 con motivo de la reunión ministerial de la OMC, las movilizaciones en Praga por la reunión del FMI y el Banco Mundial en el 2000, y la protesta en Génova contra la Cumbre del G8 en el año 2001, entre muchas otras.

Más allá de que es posible observar en los documentos firmados en Québec nuevos aires, es necesario aclarar que la centralidad e importancia que tiene el comercio y la inversión en todo este Proceso se mantiene, lo que no resulta llamativo si se tiene presente que el ALCA fue el propósito por el cual se inició y sostuvo en movimiento este Proceso.

El año en el que se convoca a la realización de la Primera Cumbre fue el mismo año en que comenzaba a regir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) y en el que se finalizaban las negociaciones de la Ronda de Uruguay, con el compromiso de creación de la Organización Mundial de Comercio y la firma del núcleo de acuerdos de la OMC, entre ellos el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS en inglés) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS en inglés). Esto pone en evidencia que el impulso del libre comercio era una de las principales preocupaciones de Estados Unidos al organizar esa primera reunión de Jefes de Estado.

Más recientemente, Colin Powell, Secretario de Estado durante la primera presidencia de Bush hijo, puso blanco sobre negro cuáles son las expectativas de Washington: “nuestro objetivo es garantizar para las empresas norteamericanas el control de un territorio que se extiende desde el Ártico hasta la Antártica y el libre acceso sin ninguna clase de obstáculo de nuestros productos, servicios, tecnologías y capitales por todo el hemisferio” (citado en Borón, 2002: 6)

En la Cumbre Extraordinaria de Monterrey había un acuerdo de centrar el evento en temas sociales y, sin embargo, por presión de Estados Unidos se terminan incorporando menciones al ALCA y a los “beneficios” del libre comercio: *“apoyamos el acuerdo de los ministros sobre la estructura y el calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones para el ALCA en los plazos previstos, que fomentará, con la mayor eficacia, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración, a través de la liberalización del comercio, contribuyendo al logro de los amplios objetivos de la Cumbre”*.⁶⁷

De este modo, la mercantilización de la educación que la conformación del ALCA supone, constituye una amenaza que se mantiene latente a lo largo de todo el Proceso de Cumbres de las Américas.

Considerando las características del Proceso de Cumbres y sus mecanismos institucionales, los compromisos y mandatos allí acordados, las orientaciones de política –particularmente las referidas a las cuestiones sociales y educativas– acordadas a lo largo de este proceso y los avances logrados en los Estados miembros en relación con los mandatos suscritos, podemos formular algunas observaciones y reflexiones.

Del desarrollismo al neoliberalismo: el desvanecimiento de la perspectiva social

Las primeras cumbres de jefes de Estado americanos, identificadas como “cumbres históricas”, se llevaron adelante en 1956 y 1967, en un contexto de pleno auge del Estado de Bienestar y del desarrollismo. Si bien algunas cuestiones acordadas en estas reuniones son

67 Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, enero de 2004.

cuestionables, es indudable que en los documentos suscritos en ellas, la educación, la ciencia y la tecnología son pensadas en función del desarrollo integral y del bienestar social.

El nuevo Proceso de Cumbres se inicia en un momento de clara hegemonía del neoliberalismo. A mediados de los '90, la mayor parte de los gobiernos en nuestro continente hicieron suyas las premisas del Consenso de Washington: reforma del Estado; privatización; apertura de las economías nacionales al capital internacional; apoyo a los polos de desarrollo y/o a las élites prósperas que, con su crecimiento, producirían riqueza que favorecerían a los sectores postergados, es decir, la conocida "teoría del derrame" (Llistar, 2002). Sin embargo el crecimiento no fue acompañado por una mejora en la situación del conjunto de la población; por el contrario, se acentuó la desigualdad en la distribución del ingreso en todos los países, particularmente en América Latina.

Las dos primeras Cumbres del nuevo proceso –Miami y Santiago de Chile– se inscriben claramente en este modelo, lo que puede observarse al leer las Declaraciones y los Planes de Acción firmados. Si bien es posible identificar puntos de contacto entre las orientaciones de política de las cumbres históricas y las nuevas Cumbres, son más evidentes las discontinuidades.

En este marco, el lugar que se le da a la educación y la forma en que es concebida se modifica sustancialmente. Se diluye el vínculo de la educación con el desarrollo integral y el bienestar social, reforzándose su relación con el desarrollo económico y la competitividad. Simultáneamente, la educación pública es planteada más como un paliativo que como un deber del Estado para con toda la sociedad.

En consonancia con los objetivos de limitar las políticas sociales y desarrollar políticas focalizadas, propios del modelo neoliberal, la educación pública es planteada como respuesta a situaciones problemáticas y orientada a la atención de los sectores postergados. Se redefine la responsabilidad del Estado en materia educativa, pasando a desarrollar políticas de atención a la diversidad y a la pobreza. De este modo, la política educativa pierde la referencia de un derecho social que hay que garantizar de modo igualitario para todos.

Por otro lado, en relación con la ciencia y la técnica, en los mandatos de 1967, éstas integran, con la educación, la cultura y la salud, el conjunto de aspectos que hacen al desarrollo económico y social. En las Cumbres actuales, en cambio, la ciencia y la técnica son planteadas en términos del desarrollo exclusivamente económico o de atención de problemáticas vinculadas al medio ambiente o a catástrofes naturales.

En conclusión, las funciones de la educación, la ciencia y la tecnología se identifican con cuestiones económicas, como asegurar mejores condiciones de competitividad y productividad, y de participación en la economía global del conocimiento, aunque en el primer caso también se hace referencia a la atención de la pobreza y la discriminación, mientras que en los otros dos se concentra en los beneficios de la producción y el comercio, proponiendo dar mayor espacio a aquellas iniciativas impulsadas por intereses del sector privado y al desarrollo de relaciones entre la Universidad y la industria.

En las Cumbres, a pesar de que los gobiernos se comprometen a lograr el acceso y conclusión universal de la educación básica, el derecho a la educación no constituye uno de los temas en debate. No resulta menor que no se haga mención a este derecho en ninguno de los documentos firmados⁶⁸. Por el contrario, en la Segunda Cumbre –identificada como la Cumbre que abordó como tema central la educación– se señala que el cumplimiento de las metas educativas fijadas permitirá dar a los pueblos las habilidades y los conocimientos necesarios para que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad en las economías, y "contribuyan como dignos ciudadanos a sus respectivas sociedades". Esto último es significativo, porque sólo se considera uno de los términos en la relación Estado-ciudadano que ha caracterizado a nuestras sociedades desde la conformación de los sistemas educativos nacionales: el Estado no aparece como responsable de garantizar la efectivización del derecho a

68 Vale aclarar que sí se hace referencia en todas las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres a los derechos humanos, tanto en términos genéricos, como refiriendo específicamente a la Declaración de las Naciones Unidas, en la que se incluye el derecho a la educación. Sin embargo, en relación con otras temáticas, estos derechos se mencionan específicamente, como, por ejemplo, el derecho al debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de prensa, el derecho al sufragio, etc.

la educación de todo ciudadano, mientras la educación constituye un elemento que permite garantizar que los ciudadanos “dignos” contribuyan a su sociedad. De este modo, se refuerza la responsabilidad del ciudadano a la par que se diluye la del Estado.

Democracia, libre comercio y desarrollo sostenible

Estos tres términos definen los ejes que estructuran las temáticas transversales de este Proceso. Fueron definidos para las Primera Cumbre, pero se mantienen vigentes en las siguientes, constituyendo objetivos centrales en todas las Declaraciones y Planes de Acción.

Lo que se modifica en relación con ellos en las distintas reuniones de mandatarios, es, como ya hemos visto, la forma en que son planteados la democracia y el desarrollo; cuál es el peso relativo que se le da a cada uno de los tres o cómo alguno de ellos solapa a otros; y cuáles son las orientaciones de política que se establecen respecto de estos objetivos.

De ellos, el que se sostiene sin mayores modificaciones y con igual fuerza a lo largo de toda la década es el de libre comercio, centrado en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Sin embargo, formular en forma conjunta estos objetivos constituye una contradicción esencial del proceso de Cumbres. Dicha contradicción se plantea entre el proyecto del ALCA, por un lado, y la democracia y el desarrollo sostenible, por el otro.

El ALCA y, en general, los tratados de libre comercio, se proponen asegurar la libre circulación de capital y mercancías, en consonancia con los postulados básicos de la propuesta neoliberal, contemplando la liberalización progresiva de aranceles. En caso de firmarse el ALCA, se conformaría una zona económica de escala continental en beneficio de las corporaciones transnacionales, dañando seriamente las soberanías de los Estados y, con ellas, sus posibilidades de decidir e implementar políticas públicas vertebradas en el bien común y el desarrollo social (Feldfeber y Saforcada, 2005).

La democracia es incompatible con el proceso de negociación del acuerdo de libre comercio, que se ha desarrollado a espaldas de la opinión pública, sin espacios de discusión ni participación de la ciudadanía y en buena medida sin darse a conocer lo que se estaba negociando o manejando un vocabulario técnico que vuelve inaccesible su contenido para la mayor parte de las personas (Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación, 2000).

Además este tratado otorgaría un poder extraordinario a las empresas e iniciativas comerciales, limitando el poder regulatorio de los Estados. Las políticas sociales que el Estado actualmente desarrolla podrían verse limitadas, ya que los proveedores comerciales de servicios de educación –y sociales en general– demandarían iguales beneficios que las instituciones públicas, en virtud de los principios de Trato Nacional y Trato de la Nación Más Favorecida. Asimismo, disminuirían las posibilidades de regulación del Estado para preservar el bien común respecto de las iniciativas privadas, debido a que estas facultades podrían ser cuestionadas.

Los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida despiertan fuertes controversias en relación con las políticas públicas y los servicios sociales y culturales, ya que instauran que cada país debe dar el mismo trato a cualquier iniciativa social, educativa o cultural, sea esta nacional o extranjera.

Si bien en el texto del acuerdo se menciona que se exceptúan los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales, luego se aclara que se consideran servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales aquellos que no se presten en condiciones comerciales ni en competencia con otros prestadores. En la medida en que prácticamente en todos los países existen servicios educativos no provistos por el gobierno, la educación no podría ser considerada como “suministrada en ejercicio de facultades gubernamentales”, y por lo tanto quedaría incluida dentro de los sectores pasibles de ser abiertos al libre comercio.

Se explicita, además, que se incluyen entre los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales a las *“actividades realizadas por una entidad pública por cuenta o con garantía del Estado o con utilización de recursos financieros de éste”*, estableciendo también que ninguna disposición se interpretará en el sentido de impedir prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como brindar servicios de seguridad social o bienestar social, educación pública, salud y protección de la niñez. Sin embargo, una formulación como *“no impedir prestar servicios o llevar a cabo funciones (...) de educación pública”* deja abierta la posibilidad para que se conforme un mercado de servicios educativos, en el que el Estado tendría pocas o nulas posibilidades de regulación y control para garantizar la calidad y la igualdad, uno de los objetivos originarios de la educación pública.

Debido a que, hasta el momento, el ALCA es un borrador en discusión, el texto contiene numerosas partes encerradas entre corchetes, que corresponden a distintas versiones posibles. Estas definiciones respecto de qué servicios son considerados como servicios comercializables y cuáles como provistos en ejercicio de facultades gubernamentales, se encuentran encerradas entre corchetes, de modo que no es seguro que permanezcan como excepciones, ni que lo hagan con estos contenidos. Vale aclarar que, mientras estas excepciones están entre corchetes y, por lo tanto, son provisorias, lo fundamental de los artículos que refieren a los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida, no se encuentra entre corchetes.

Si el desarrollo sostenible es definido como aquel que considera tanto la dimensión ambiental, como la social, el proyecto del ALCA es también contradictorio con él por las mismas razones expuestas hasta aquí.

Sin embargo, esta aparente contradicción se resuelve a través de la focalización y mercantilización de las políticas sociales. Es decir, se configuran mercados correspondientes a los servicios sociales –el mercado educativo, el mercado de la salud, el mercado de los seguros sociales, etc.–, sosteniendo los servicios públicos sólo para aquellos que no pueden procurárselos, es decir, focalizándolos en los *“marginados”*, en los pobres, destinatarios de acciones asistencialistas.

En cuanto a la democracia, esta contradicción también se resuelve apelando a la participación de la sociedad civil, pero con una dinámica que resulta una focalización de la participación, ya que se establecen mecanismos que limitan esta participación a ciertas OSC (aquellas debidamente autorizadas), en espacios aparentes o formales de participación. Decimos espacios aparentes, porque son dispositivos que permiten algún grado de expresión, pero que de ningún modo inciden en la toma de decisiones ni en las discusiones que se desarrollan en el proceso de negociación de los acuerdos y mandatos que se suscriben.

Así, la preocupación por la democracia se traduce en participación de la sociedad civil sin que se institucionalicen dispositivos que permitan una real intervención. En general, se reduce sólo a consultas aisladas formuladas en foros abiertos en las páginas web, hecho que desde el inicio limita las posibilidades de participación a aquellos que tienen acceso al uso de internet. A esto se suma que no todos los que tienen acceso participan de estas consultas, por desconocimiento o por falta de interés en estas iniciativas. De este modo, como dijimos, no se trata de una participación real en los procesos de discusión y definición de las orientaciones políticas. Baste como ejemplo comentar la consulta llevada adelante por la UDSE, en la que, vía mail, se invitaba a profesionales a *“seguir aportando sus valiosas visiones a través del Foro virtual de Dialogo y Consulta con la Sociedad Civil. (...) aprovechamos la oportunidad de la III Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del CIDI para identificar sus contribuciones y visiones críticas ante los temas y proyectos que se discutirán en esta reunión. (...) Los invitamos a informarse sobre el contenido de estos proyectos publicados en el foro virtual y a generar visiones críticas y constructivas dando respuesta a la pregunta: ¿Cómo pueden sus organizaciones responder a los desafíos planteados en los tres proyectos hemisféricos?”* (mail enviado por la UDSE el 28 de julio de 2003).

El Foro virtual de Diálogo y Consulta (al que se invitaba a través del mensaje antes citado) y una reunión con OSC en Bogotá, Colombia, fueron las dos instancias de participación de la sociedad civil previstas para la III Reunión de Ministros de Educación. Respecto de la primera, es de suponer que no tuvo mucho éxito, ya que luego no se hace mención alguna sobre ella en los

documentos ni en las exposiciones en el encuentro ministerial. En cuanto a la reunión con OSC, sólo participaron 16 (como ya se señaló anteriormente) lo que no parece ser un número significativo en relación con las OSC que deben existir a nivel continental. Así, la tan mentada participación de la sociedad civil se limitó a la lectura de la declaración hecha por las 16 organizaciones que se reunieron en Bogotá. Ciertamente, habría que preguntarse si este acotado proceso puede ser caracterizado como “participación de la sociedad civil”.

En la Segunda Reunión de Ministros de Educación, dicha participación se limitó a una exposición sobre la participación de la sociedad civil en la educación por parte de una reconocida educadora y a una presentación hecha por una OSC –la Secretaría Continental sobre Educación–, en un espacio de tiempo sumamente limitado⁶⁹.

La multiplicidad de iniciativas en cooperación internacional, al menos en educación, con puntos de contacto y mandatos que se superponen, pero también con contenidos diferentes, que desarrollan líneas y dinámicas de trabajo propias “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, (...) 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” (Torres, 2001: 8). La primera es la Alianza Social Continental (ASC), formada por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales que se oponen al ALCA y sostienen una visión crítica al modelo de integración hemisférica propuesto por las Cumbres. La segunda alianza está compuesta por tres ONGs -Corporación Participa de Chile; la Fundación Grupo Esquel, de Estados Unidos; y la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL). Esta alianza ha asumido funciones vinculadas con la difusión del proceso de Cumbres y con el desarrollo del diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. En ella participan mayoritariamente ONGs y organizaciones empresariales (Torres, 2001).

Sin embargo, extendiendo la mirada más allá de la dinámica del propio Proceso de Cumbres, el mandato firmado de fortalecer la democracia se vincula prioritariamente con el logro de una mayor eficacia por parte del Estado, lo que no implica una mayor redistribución social de la riqueza. Por el contrario, se insiste sobre una focalización y, yendo más allá, una contracción de la redistribución, ya que el ALCA y la OMC podrían generar que los Estados se vean seriamente limitados para brindar servicios sociales, de modo que lo poco que se redistribuye a través de ellos se vería reducido.

Asimismo, en la medida en que la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas implicaría un debilitamiento de las políticas públicas frente al poder del sector privado, las posibilidades de participación de la ciudadanía en los espacios públicos de debate y de incidir en las orientaciones de política se verían aún más limitadas de lo que ya son. El ALCA, en caso de implementarse, y el AGCS pueden significar una contracción de la ciudadanía, así como una mayor concentración de la riqueza. Combinación preocupante si se piensa en la democracia como algo más que una cuestión formal.

La relación entre educación y democracia en las Cumbres está enfocada principalmente desde el punto de vista del papel que puede tener la educación en la vigencia o refuerzo de las condiciones de gobernabilidad. Se enfatizan aspectos relacionados con el aumento de las tasas de acceso a la educación y las modificaciones de algunas pautas de gobierno y administración de los sistemas educativos en el marco de procesos de descentralización y apertura hacia la sociedad civil. Sin embargo, estas relaciones entre educación y democracia se presentan en el marco de políticas sectoriales, que restringen las posibilidades de la democratización de la educación para el logro de una democratización social. Lo que aparece fuertemente en las Cumbres es la educación como política que asegure condiciones mínimas de gobernabilidad democrática, estando ausente la discusión acerca de la función política de la educación.

69 De acuerdo con la agenda del encuentro, el espacio asignado para los expositores fue 10:15 a 10:30 y de 10:40 a 10:50 respectivamente, en la última jornada de trabajo. De este modo, la participación de la sociedad civil se redujo a las presentaciones de dos personas y a 25 minutos de tiempo en las 14 horas de trabajo previstas en la agenda de la Reunión (ver Informe Final de la Segunda Reunión de Ministros de Educación, Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, OEA/Ser.C/VI.5.5, 1ro de noviembre de 2001).

En los mandatos de las Cumbres se puede observar una tendencia homogeneizadora hacia los países en desarrollo, desde un modelo construido en los países desarrollados para estos últimos. En relación con las preocupaciones acerca de la democracia, ésta aparece vinculada con los problemas en torno de la gobernabilidad, en dos vertientes: por un lado, un aspecto más conservador que se enfoca en los temas de seguridad y vigencia de la ley; por otro lado, un aspecto que enfatiza la eficiencia estatal a partir de la reforma del Estado y la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, la descentralización, el reforzamiento de los gobiernos locales y el “empoderamiento” de las organizaciones de la sociedad civil. Los temas que ingresan en la agenda de las Cumbres en relación con la democracia enfatizan así temas clave en la política internacional estadounidense como los vinculados con la seguridad, así como las líneas de reforma del Estado de los ‘90, con una clara ausencia de la discusión acerca la redistribución de recursos y poder al interior y entre los países. En este sentido, en el marco de las Cumbres se habla de democracia en sociedades altamente fragmentadas en términos sociales, con una distribución desigual de la riqueza que se ubica entre las más altas del mundo. En el Proceso de Cumbres subyace así el modelo de inspiración neoliberal que se fraguó en el consenso de Washington y que todavía es identificable particularmente en la ausencia de los temas que no ingresan a la discusión.

La configuración de un escenario propicio para la comercialización de la educación

El Proceso de Cumbres puede también ser leído en términos de su contribución a la mercantilización de la educación. Por un lado, como ya se mencionó, en el seno de este espacio se está negociando el ALCA, que retoma los principios y acuerdos de la OMC. En ellos, la educación, la salud y los servicios sociales constituyen servicios comerciales a ser liberados, al igual que los servicios financieros, empresariales, de turismo, etc. El sólo hecho de introducir la educación entre los servicios cuyos mercados deben ser abiertos implica cimentar la idea de que la educación puede ser entendida en términos comerciales.

De este modo, los mandatos vinculados con la expansión del libre comercio, suscriptos en las Cumbres argumentando que éste permitirá un mayor desarrollo y progreso de nuestras sociedades, así como el proceso del ALCA constituyen elementos significativos tendientes a la conformación de un mercado educativo a nivel internacional.

Sin embargo, si bien la comercialización de la educación podrá ser impulsada por el libre comercio, ésta requiere también de ciertos dispositivos que hagan posible o comercialmente viable la configuración de un mercado educativo.

En los últimos 20 años puede observarse cómo se han ido desarrollando diversas tendencias y procesos que, de manera más directa o sin que fuese su objetivo explícito, han conformado lo que podríamos identificar como un escenario educativo propicio para la comercialización de la educación. Se trata de procesos identificables a nivel internacional, que abren espacios o instauran dispositivos necesarios o facilitadores para el desarrollo de un mercado de servicios educativos. Entre estos procesos, es posible identificar tres centrales: el desarrollo de sistemas de información y evaluación; la privatización; y el impulso de la descentralización y los nuevos modos de gestión.

La creación de sistemas de información y evaluación de la educación, tanto a nivel nacional como internacional, responde a un doble juego: por un lado, permiten contar con información necesaria y comparable, lo que facilita la integración; por otro, resultan indispensables para la introducción de mecanismos de competencia y comercialización. Cobran especial relevancia en este marco, la definición de estándares de la calidad educativa desde los países centrales y la configuración de rankings, a través de iniciativas como el proyecto PISA llevado adelante por la OCDE. Asimismo, la evaluación de los resultados suele orientarse hacia el desarrollo de mecanismos, no sólo de competencia, sino también de control, como sucede cuando se atan los salarios de los docentes a la productividad o la dotación de recursos a las escuelas en función del rendimiento de los alumnos en los tests.

En cuanto a la privatización, el incremento de la oferta de educación privada en todos los niveles es un fenómeno observable en muchos países a partir de la implementación de políticas destinadas a promover este tipo de oferta. La privatización también se materializa a través de la introducción de modalidades de financiamiento a la demanda, por las que fondos públicos son destinados a solventar la implementación de propuestas privadas, y el incentivo a iniciar o profundizar vínculos entre las instituciones públicas de investigación y enseñanza, con el sector empresarial para responder a sus intereses y obtener otras fuentes de recursos.

En relación con las propuestas de descentralización y autonomía, estas políticas suelen orientarse a la implementación de nuevos modos de gestión que intentan reorientar el gobierno y la administración de los sistemas educativos, en consonancia con las nuevas formas de pensar la gestión del Estado y de los asuntos públicos en el marco del Consenso de Washington. La instauración de sistemas educativos descentralizados, “abiertos y flexibles”, podría contribuir a la mercantilización de la educación, en la medida en que permite introducir mecanismos de competencia al interior del campo, entre instituciones, entre docentes, entre localidades, etc. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, estos dos elementos –autonomía en la gestión de las instituciones y espacios de competencia–, acompañados de políticas proclives a la comercialización de la educación, han permitido el desarrollo de empresas de administración de la educación (Pini, 2003).

En el Proceso de Cumbres, muchos de los mandatos firmados se identifican con estas tres tendencias. No cabe duda que la primera, no sólo es posible de observar en los compromisos asumidos por los Estados miembros, sino que el desarrollo del PRIE, el Proyecto Cumbre más difundido, se inscribe en ella. De todos modos, es necesario aclarar que, hasta el momento, el PRIE ha orientado su accionar en función del objetivo de integración, dedicándose primordialmente a desarrollar indicadores comunes. Resulta igualmente llamativo que Cuba no sea considerada en la información producida, sobre todo si se tiene en cuenta que sí ha incorporado otros territorios que no integran las Cumbres.

Mercantilización y tecnocracia: la sociedad del conocimiento y el imperativo tecnológico

En los '90 comenzó a cobrar fuerza el discurso de la sociedad del conocimiento. Si bien su origen se remonta a unas décadas antes, es en ese momento que se instala como tema de debate y de agenda de política educativa, gracias a los desarrollos hechos por diversos autores, así como por los aportes y documentos producidos en el marco de los organismos internacionales.

Este discurso sostiene que tanto el desempeño en los puestos de trabajo como el desempeño ciudadano (participación política, participación comunitaria, etc.) exigen cada vez más manejo de información y de conocimientos, de modo que el conocimiento deviene un factor de poder y de riqueza, y los mecanismos de producción y distribución del saber se vuelven elementos centrales tanto a nivel social como económico (Tedesco, 2000).

Este discurso impacta en la definición de prioridades de cooperación para los países periféricos. En la región, el documento de la CEPAL-UNESCO *“Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”*—documento ampliamente difundido, que fue recuperado en múltiples iniciativas y propuestas— consideraba que la educación, en tanto transmisión de conocimiento, constituía la variable central de intervención política para la transformación productiva en el siguiente decenio (refería al decenio 1992-2002) por su impacto sobre la competitividad económica, la equidad social y la formación de la moderna ciudadanía (CEPAL-UNESCO, 1992).

El universo de la educación ha cambiado profundamente, producto de la privatización de todo lo público como orientación política predominante en los 80; la explosión de un modo de vida centrado en el consumo y la comercialización de toda expresión humana y social, incluida la educación, y por la afirmación y divulgación, a partir de los '90, de la tesis del nacimiento de una

nueva sociedad –la sociedad del conocimiento– considerada como el nuevo paradigma de desarrollo de las sociedades y de creación de riqueza (Petrella, 2001).

El discurso de la sociedad del conocimiento se articula con aquel que hace referencia a la importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Estos discursos resultan particularmente significativos en el Proceso de Cumbres. La referencia a la importancia de la educación, la ciencia y la tecnología en términos de productividad y competitividad aparece reiteradamente en los acuerdos firmados en este ámbito. Por otro lado, la promoción del acceso y desarrollo de las TIC's constituye una de las principales líneas de trabajo, no sólo por los mandatos suscritos, sino por el lugar central que ocupa en las Reuniones de Ministros de Educación y en los proyectos implementados y financiados en el marco de las Cumbres de las Américas. Esta línea de trabajo tiene implicancias de consideración en términos comerciales, ya que potencia el mercado de estas tecnologías y moviliza cuantiosos recursos tanto nacionales, como provenientes de cooperación internacional.

Esto se inscribe en un contexto en el que, bajo la idea de que la tecnología es el principal generador de cambios en la sociedad, se ha impuesto la tesis de la primacía y urgencia de adaptación a las TIC's. "El imperativo tecnológico (que dice que todo lo técnicamente posible debe hacerse) está en la base del retorno a la fuerza, en los años 80 y 90, del poder de la tecnocracia" (Petrella, 2001). Esta tecnocracia está compuesta hoy por tres grandes grupos sociales. En primer lugar, el mundo del negocio, que a través de los derechos de propiedad intelectual, se están apropiando de la tecnología y la ciencia mundial. En segundo término, el mundo de las grandes estructuras burocráticas, económicas y militares del poder público, que funcionan en Estados Unidos y los demás países centrales, y en los OI como la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Por último, el mundo de la inteligencia, es decir, científicos y expertos de los medios masivos de comunicación, cada vez más unidos al mundo de los negocios y a las grandes estructuras del poder público. Estos tres grupos sostienen y divulgan la necesidad de adaptarse al progreso tecnológico e impulsar las nuevas TIC's para "no quedarse atrás" y lograr el desarrollo y el bienestar económico y social general. "Para ellos, la mundialización, la desregulación de la economía, la privatización, la competencia, son los hijos del progreso tecnológico. Oponerse es insensato" (Petrella, 2001).

Esta alianza, que sustenta no sólo la tecnocracia, sino también la mercantilización de la educación, como hemos visto en el punto anterior, también actúa en las Cumbres y se plasma en los acuerdos que se suscriben, así como en los proyectos que se alientan y financian, como los Proyectos Cumbres.

Sin embargo, estos mandatos se mixturán con otros, como mejorar la formación docente, promover el aprendizaje permanente, promover el acceso de todos a una educación básica de calidad, etc., que configuran compromisos con formulaciones tan generales que permiten que todo el mundo acuerde con ellos y que puedan identificarse con ellos políticas educativas antagónicas. De este modo, configuran un marco tan amplio que todos los gobiernos podrán exhibir múltiples ejemplos de programas desarrollados para cumplir con ellos.

Los acuerdos de las Cumbres conforman un paraguas amplio que permite, por un lado, que, sin importar qué estén haciendo en materia de política educativa, todos los Estados miembros puedan afirmar que están trabajando para el cumplimiento de los compromisos asumidos, mientras con ello pueden dar un barniz de legitimidad a esas acciones, en tanto responden a los acuerdos internacionales. A su vez, el "oficialismo" de las Cumbres puede aseverar que se han desarrollado numerosas acciones tendientes a lograr el cumplimiento de los mandatos, de modo de legitimar también sus iniciativas y los recursos y energías invertidos en ellas.

Por otro lado, este paraguas amplio permite que todos se vean interpelados por ese discurso, mientras el mismo adquiere una cierta orientación que sustenta un acuerdo hegemónico entre diferentes fracciones.

Hoy podríamos pensar que el paraguas de las Cumbres (o del que las Cumbres constituyen uno de sus parantes) sustenta una alianza o un acuerdo hegemónico entre:

1. Los neoliberales que siguen propugnando un modelo de mercado, pertenecientes a diversos sectores sociales, económicos o políticos, y encarnados en las fundaciones y *think tanks* que han proliferado en los '90 y han fortalecido (o fueron creados por) sus vínculos tanto con sectores económicos como gubernamentales.
2. Sectores empresariales, particularmente las grandes empresas norteamericanas "vendedoras" de tecnología.
3. La tecnocracia, es decir, los técnicos ministeriales y de los OI que siguen vendiendo los paquetes de reforma. Estos agentes, además, deben garantizarse su supervivencia, de modo que sustentan con convencimiento el tono de verdad incuestionable de algunos de los preceptos que se expresan en los compromisos asumidos en el ámbito de los OI en general y de las Cumbres en particular.
4. Sectores gubernamentales y no gubernamentales que buscan democratización pero sin redistribución social. Quieren más democracia, pero en un proyecto de país que no implica mayor redistribución social, por eso el énfasis en la gobernabilidad y la seguridad.

A modo de cierre

Más allá de las orientaciones de política y de los espacios de participación que se generan a partir de las Cumbres de las Américas, en ellas se firmaron un conjunto de mandatos, algunos de los cuales –aquellos más difundidos– refieren a mayores niveles de acceso y permanencia en el sistema educativo. Sin embargo, pasada una década del inicio de este Proceso, los indicadores cuantitativos demuestran que, si bien hubo avances en relación con algunos de los mandatos, aún se está lejos de alcanzar las metas acordadas.

La situación se torna más preocupante si se toma en consideración que, en la información correspondiente a los últimos años, ya no se observa una tendencia claramente creciente en las tasas de acceso y permanencia. Por el contrario, en muchos de los Estados miembros se observan fluctuaciones o regresiones en varios indicadores, que posiblemente sean consecuencia de las políticas de ajuste estructural implementadas en los '80 y '90; políticas que profundizaron la desigualdad en la distribución de los ingresos y que generaron un brutal crecimiento de la pobreza.

Ahora bien, el logro de estos mandatos no se vincula únicamente con las políticas educativas que puedan desarrollarse. Progresar de manera sustantiva en los niveles de acceso y, sobre todo, de permanencia, tanto en la educación básica como en el nivel medio, dependerá de la implementación de políticas que impulsen un proceso de democratización más amplio que implique una mayor y más equitativa redistribución de la riqueza.

Como sostuvimos anteriormente, ha pasado más de medio siglo desde que se firmara la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se reconoce a la educación como un derecho. A su vez, en los últimos 20 años se han implementado a nivel regional diversas iniciativas –entre ellas, la de Cumbres de las Américas– asentadas sobre compromisos de los Estados vinculados con la eliminación del analfabetismo, la universalización de la escolaridad básica y la expansión del acceso al nivel medio. Sin embargo, el derecho a la educación no se ha materializado para la mayoría de los ciudadanos o constituye una deuda pendiente entre los derechos de ciudadanía. Como se señaló en el apartado anterior, no podrán cumplirse los compromisos firmados, si no se desarrollan políticas tendientes al logro de modelos sociales y económicos más justos e igualitarios.

Bibliografía

- Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.iacd.oas.org/>
- BALL, Stephen (2002). "Grandes Políticas , un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas" , En : NARODOWSKI, NORES y ANDRADA (comp.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado , mercado y escuela*, Granica, Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 2002.
- BANCO MUNDIAL (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Estados Unidos (Edición en inglés 1995).
- BELLO, Manuel (2002). *Perú. Equidad social y educación en los años '90*, IPE, UNESCO, Buenos Aires.
- BORÓN, Atilio (2002) "El ALCA. Del 'Relato Oficial' a la realidad", NoALCA, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, La Habana, Cuba. Disponible en <http://www.economista.cubaweb.cu/noalca/texto/nro1/sumario.html>
- BRAVO, Héctor F. (1994) *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.cidi.oas.org/>
- DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia (2001) "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en DUSCHATZKY, S. (comp.): *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- ESPÍNOLA, Viola H. (1990). "La descentralización del sistema educativo y el problema de la calidad de la educación básica subvencionada", en FRANCO, M. Laura P.B., ZIBAS, Dagmar (org.). *Final de Século: desafíos da educação na América Latina*, Cortez, San Pablo.
- EWARDS, Beatrice y HENALES, Lidia (2000) "Neo-liberalism and educational reform in Latin America", *Current Issues in Comparative Education*, Volume 2, Number 2. Available at: <http://www.tc.columbia.edu/CICE/articles/lhbe122.htm>
- FELDFEBER, Myriam, JAIMOVICH, Analía y SAFORCADA, Fernanda (2004) "Políticas Públicas de Privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis", en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (Estados Unidos) Vol. 12 N° 47.
- FELDFEBER, Myriam y SAFORCADA, Fernanda (2005) *Tratados de libre comercio y educación. Ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Departamento de Educación, Serie Cuadernos de Trabajo, Centro Cultural de la Cooperación, Ciudad de Buenos Aires (en prensa).
- FERRETE SARRIA, Carmen (1999). "Ecología, economía y ética. La problemática del desarrollo sostenible", En: *Revista Dilema* Año 3 n° 5, Universidad de Valencia, Enero-junio de 1999. Disponible en <http://www.uv.es/adrfp/dilema/dilema5c.htm>
- FILMUS, Daniel (1995) "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación* Número 12, Organización de Estados Iberoamericanos.
- FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose (1980). *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* Editorial Grijalbo, Barcelona.
- Fundación para las Américas, Agencia Interamericana para la Cooperación y el

- Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.trustfortheamericas.org/Nws/Spa/basicS.asp>
- GAJARDO, Marcela (2003) "La educación y la participación de la sociedad civil". En: Tussie, D. y Botto, M. (Coord.) (2003) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, FLACSO-Argentina, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.
 - GARZA, S. y SALGADO, J. (2001) "Mecanismo de Cooperación Horizontal entre Países. Manera Eficaz de Utilizar Fondos y Recursos Educativos en el Continente Americano", Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, OEA, septiembre de 2001.
 - GENTILI, Pablo. (1994) "El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo", en: *Proyecto neoconservador y democracia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
 - GUDYNAS, Eduardo (2004a) "El ALCA busca una cara social. Presidentes de las Américas se reúnen en Monterrey". En *Integración Sur*, CLAES/D3E, 10 de enero de 2004. Disponible en <http://www.integracionsur.com/>
 - GUDYNAS, Eduardo (2004b) "El suspiro del león. La declaración de la Cumbre presidencial de Monterrey". En *Integración Sur*, CLAES/D3E, 15 de enero de 2004. Disponible en <http://www.integracionsur.com/>
 - Instituto de Estadística de la UNESCO, página web: <http://www.uis.unesco.org>
 - Instituto de Estadística de la UNESCO (2001) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Sociéte Edition Provence, Nîmes. Disponible en: http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=3772_201&ID2=DO_TOPIC
 - Instituto de Estadística de la UNESCO (2003) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponible en: http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201
 - Instituto de Estadística de la UNESCO (2004) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponible en: http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201
 - Instituto para la Conectividad en las Américas, página web oficial: <http://www.icamericas.net/>
 - Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación (2000) "Grandes expectativas-El futuro del comercio de servicios", Francia y Bélgica, julio de 2000. Disponible en <http://www.ei-ie.org>
 - KUEHN, Larry (2004) "La política educativa del gobierno de Bush-Miles de niños olvidados". En *Boletín de la Secretaría Continental sobre Educación*, Número 2, Secretaría Continental sobre Educación y OLPED, marzo de 2004. Disponible en http://www.secretaria.ca/esp/bull2_mars04.pdf
 - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación-UNESCO (1998) *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, UNESCO-SANTIAGO Oficina Regional de Educación Para América Latina y EL Caribe, Santiago, Chile, noviembre 1998. Disponible en <http://llece.unesco.cl/documentosdigitales/>
 - LLISTAR, David (2003) "El Consenso de Washington una década después". En RAMOS, Laura (2003) *El fracaso del Consenso de Washington*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, Icaria Más Madera, Barcelona.
 - MEDIR, IEQ-II, USAID (2003) *Educación en Guatemala, situación y desafíos: Retos para alcanzar educación para todos*, USAID, Guatemala.
 - O'DONNELL, Guillermo. (2004) "Acerca del estado en América latina: diez tesis para discusión", En: PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Contribuciones para el debate, Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires.

- Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oea.org>
- Organización de Estados Americanos (2003) "La OEA y el proceso de Cumbres", octubre de 2003. Disponible en www.oas.org/key_issues/spa/GAcumbres.htm.
- PETRELLA, Ricardo (2001) "La educación víctima de cinco trampas". Disponible en http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/10_petrella.PDF
- PINI, M. (2003) *Escuelas charter y empresas. Un discurso que vende*, LPP y UNSM, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo (2000) "Reformas educativas no Brasil na década do 90". En: Méndez Catani, A. y Portela de Oliveira (comps). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte: Autentica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) Informe Anual 2004, PNUD, New York. Disponible en http://www.undp.org/currentALRPT_S/
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (2003) *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional*, PRIE, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003. Disponible en <http://www.prie.cl/espanol/seccion/N200208081812456527.html#2>
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (2002) *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, PRIE, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002. Disponible en <http://www.prie.cl/espanol/seccion/N200208081812456527.html#1>
- RIVERA, Mario Ernesto (2001) "El (No) Cumplimiento de los Compromisos Educativos de Las Cumbres de América", OCLAE - Red Social para la Educación Pública en las Américas-Red SEPA. Conferencia presentada en el Foro Continental sobre Educación, realizado en Québec, en abril de 2001. En: el sitio de la Secretaría Continental sobre Educación, www.secretaria.ca
- ROJAS ARAVENA, Francisco, ed. (1998) *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.
- Secretaría de Educación Pública de México, Boletín 286, Port@ISEP, 2002. En: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_5499_boletin_286
- Secretaría de Educación Pública de México, Boletín "Crean Comisión Interamericana de Educación para superar enseñanza en el continente", Port@ISEP, agosto 2003. En: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol2300803
- Sistema de Información de las Cumbres de las Américas, Secretaría de Cumbres de las Américas, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.summit-americas.org/esp-2002>
- SOTOMAYOR, Carmen. "Programa de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas de sectores pobres (P-900)", En: GARCÍA HUIDOBRO, Juan (editor). *La reforma educacional chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999
- TAMEZ GUERRA, Reyes (2003) *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003.
- TORRES, Rosa M. (2004) "Justicia económica y justicia educativa: más allá de la retórica del 'alivio de la pobreza' y el 'mejoramiento de la calidad de la educación'", Conferencia Magistral, XII Congreso Mundial de Sociedades de Educación Comparada "Justicia social y educación", La Habana, 25 al 29 octubre de 2004.
- TEDESCO, J. C. (2000) *Educación en la Sociedad del Conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TORRES, Rosa M. (2001) "'Cooperación Internacional' en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?", *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, Barcelona, diciembre de 2001.
- TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes (Coord.) (2003) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, FLACSO-Argentina, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

- UNESCO (1994) *Anuario estadístico 1994*, Francia.
- UNESCO (1998) *Anuario estadístico '98*, United States of America.
- UNESCO/OREALC (2001) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo, UNESCO, año 2001. Disponible en: <http://www.unesco.cl/0302020201.htm>
- UNICEF (2003) *The State of the World's Children 2004*, UNICEF, New York, USA, diciembre 2003. Disponible en http://www.unicef.org/spanish/publications/index_18109.html
- Unidad de Desarrollo Social y Educación, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oas.org/udse/>
- VISCA, Paola (2004) "Estados Unidos presiona en varios frentes; Brasil cede en el tema comercial". En *Integración Sur*, CLAES/D3E, 12 de enero de 2004. Disponible en <http://www.integracionsur.com/>

Documentos consultados

Cumbres de las Américas

- Declaración de la Reunión de Jefes de Estado de Punta del Este, 1967.
- Declaración de Principios "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas", Primera Cumbre de las Américas, Miami, Estados Unidos, 1994.
- Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Estados Unidos, 1994.
- Declaración de Principios "Declaración de Santa Cruz de la Sierra", Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996.
- "Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas", Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996.
- Declaración de Principios "Declaración de Santiago", Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 1998.
- Plan de Acción, Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 1998.
- Declaración de Principios "Declaración de Québec", Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.
- Plan de Acción, Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.
- Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, 2004.

Reuniones de Ministeriales

- Declaración Política, Reunión Hemisférica de Ministros de Educación en el marco de la II Cumbre de las Américas, Mérida, México, 1998.
- Declaración de los Ministros de Educación de las Américas, Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, Uruguay, 2001.
- Informe Final, Segunda Reunión de Ministros de Educación, Punta del Este, Uruguay, 2001. Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, OEA/Ser.C/VI.5.5, 1ro de noviembre de 2001.
- Resolución 7, "Mecanismos de Seguimiento", Segunda Reunión de Ministros de Educación, CIDI, OEA, 25 de septiembre de 2001.
- Declaración desde México, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.
- "Avances en el seguimiento de los mandatos educativos de la Cumbre de las Américas desde la II Reunión de Ministros de Educación", Prof. Helena Costábile Lorenzo, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.
- Declaración de los Pueblos Indígenas, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.
- Resolución 8, "Modificación del Reglamento de la Comisión Interamericana de Educación", CIDI/RME/RES. 8 (III-O/03), Tercera Reunión de Ministros de Educación, CIDI, OEA, 13 de agosto de 2003.
- Resolución 10 "Funciones de la Comisión Interamericana de Educación", CIDI/RME/RES. 10 (III-O/03), Tercera Reunión de Ministros de Educación, CIDI, OEA, 13 de agosto de 2003.
- Declaración de la reunión "La Participación de la Sociedad Civil en la Educación", Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.
- "Propuestas para la Integración de la Perspectiva de Género en la Educación", Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.
- Los proyectos hemisféricos en educación: matriz de aportaciones de organismos internacionales, Tercera Reunión de Ministros de Educación, México D.F., México, 2003.

Organización de los Estados Americanos

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Orden Ejecutiva N° 96-5, "Unidad de Desarrollo Social", Secretaría General, Organización de Estados Americanos, 28 de junio de 1996.
- Orden Ejecutiva N° 98-3, "Office of Summit Follow-up", Secretaría General, Organización de Estados Americanos, 16 de julio de 1998.
- Orden Ejecutiva N° 02-03, "Establecimiento de la Secretaría del Proceso de Cumbres", Secretaría General, Organización de Estados Americanos, 31 de mayo de 2002.
- Plan de Trabajo de la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA 2003 – 2004, Consejo Permanente, OEA, 23 de octubre de 2003.
- Reglamento del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 26 de junio de 2003.
- Plan Estratégico de Cooperación Solidaria 2002-2005, CIDI, OEA, 12 de diciembre de 2001.
- Creación de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, Asamblea General de la OEA, Res. 1686 (XXIX-0/99), 8 de junio de 1999.
- Estatuto del Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral y disposiciones sobre otros recursos para la cooperación solidaria para el desarrollo, CIDI.
- Primera Reunión de la CIE, Informe Final, OEA – CIDI, México D. F., 13 de agosto de 2003.
- Reunión de las Autoridades y el Comité Directivo de la Comisión Interamericana de Educación, OEA, Washington D. C., 5 de diciembre de 2003.

Otros

- Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI, Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII), Oficina Regional UNESCO, Bolivia, 6 de marzo de 2001.
- Declaración Final del Foro Continental sobre Educación, Segunda Cumbre de los Pueblos de América, Québec, 17 y 18 de abril de 2001.

ANEXO

La Educación en las Cumbres de las Américas

Su impacto en la democratización de los
sistemas educativos

Informe Final

ANEXO I

Principales ejes de los mandatos en educación de las Cumbres de las Américas

Primera Cumbre de las Américas Miami, Estados Unidos, 1994

EJES	MANDATOS
Acceso y permanencia	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar acceso universal a la escuela primaria. - Procurar alcanzar el 100% de conclusión de la escuela primaria (para el año 2010). - Procurar alcanzar una tasa de inscripción en el secundario de 75% como mínimo (para el año 2010). - Desarrollo de programas para impedir el ausentismo.
Analfabetismo	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de programas para erradicar el analfabetismo.
Atención de la pobreza/ problemáticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a estrategias para superar deficiencias nutricionales de niños en edad escolar.
Multiculturalidad y minorías	
Formación en valores, principios democráticos, etc.	<p><i>En el capítulo referido a Derechos Humanos se establece que los gobiernos deberán desarrollar programas educativos para informar a la población de sus derechos legales y de su obligación de respetar los derechos de los demás.*</i></p>
Educación y trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la capacitación profesional de los trabajadores. - Lograr una educación más pertinente a las necesidades del mercado. - Desarrollo de programas para mejorar la capacitación de los recursos humanos.

Docentes	- Mejorar la capacitación magisterial.
Nuevas tecnologías	
Administración/ gestión	- Apoyo a la descentralización con garantías de financiamiento y con participación en la toma de decisiones de los padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales.
Sistemas de evaluación	
Educación superior	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar el acceso. - Fortalecer la calidad. - Promover la cooperación entre instituciones que aportan conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo sostenible.
Becas e intercambio	
Relación entre mandatos y OI	<ul style="list-style-type: none"> - La OEA tiene un rol primordial en la cooperación entre ciencia y tecnología. - El BID tiene un rol primordial en el acceso universal a la educación.

*Este compromiso no se encuentra dentro de los mandatos firmados en relación con la educación, sino que aparece como una acción de otra área, por lo que no es considerado dentro de los programas de acción y de seguimiento que las Cumbres y sus instituciones llevan adelante respecto de los compromisos asumidos en materia educativa.

Segunda Cumbre de las Américas
Santiago de Chile, 1998

EJES	MANDATOS
Acceso y permanencia	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar para el año 2010 el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad. - Asegurar para el año 2010 el acceso para por lo menos el 75% de los jóvenes a la educación secundaria, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria. - Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.
Analfabetismo	
Atención de la pobreza/ problemáticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo políticas educativas compensatorias. - Llevar a cabo políticas y programas intersectoriales de educación, salud y nutrición. Estos tendrán prioridad. - Desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago, analfabetismo funcional y condiciones socio-económicas en desventaja, con énfasis en las mujeres, las minorías y las poblaciones vulnerables.
Multiculturalidad y minorías	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer o perfeccionar estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, que permitan construir con las poblaciones indígenas y los grupos migrantes, modelos de educación básica intercultural bilingüe. - Ampliar, en los contenidos de la educación básica, el respeto y el aprecio por la diversidad cultural de los pueblos y expandir el conocimiento de las diversas lenguas que se hablan en los países del Hemisferio cuando los recursos y las posibilidades lo permitan.

<p>Formación en valores, principios democráticos, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar, en la escuela y fuera de ella, estrategias educativas para la formación de valores, con especial atención a los principios democráticos, los derechos humanos, la visión de género, la paz, la convivencia tolerante, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales.
<p>Educación y trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la formación, la educación y la capacitación para el mundo del trabajo. Se considerarán diferentes alternativas, desde la formación específica para el trabajo hasta la preparación basada en el reforzamiento de las competencias generales para el desempeño productivo. - Dar especial atención a la creación de mecanismos que permitan a los trabajadores obtener la certificación de competencias laborales mediante la educación formal y la experiencia en el trabajo. - Incluir acciones que consideren el desarrollo de habilidades empresariales asociadas a la capacidad de emprender, con el fin de enfrentar los cambios en el mercado laboral y para efectos de contar con una mayor cantidad de opciones de empleabilidad, involucrando a los distintos sectores.
<p>Docentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar programas de valorización y profesionalización de docentes, explorando mecanismos de incentivos vinculados a su actualización y al cumplimiento de estándares acordados. - La educación superior deberá colaborar a través de sus funciones de investigación y docencia.
<p>Nuevas tecnologías</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con especial énfasis en el uso de las computadoras. Se dará atención especial a llegar a los sectores más vulnerables. - Vincular las escuelas y las comunidades por medio de la tecnología.

<p>Administración/ gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar programas de valorización y profesionalización de administradores de la educación. - Reforzar la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo. - Avanzar, cuando sea apropiado, en procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación comunitaria y familiar.
<p>Sistemas de evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer sistemas nacionales, subnacionales y subregionales de evaluación de la calidad e la educación, que permitan medir el desempeño de los diversos agentes educativos, las innovaciones y los factores asociados a los logros de aprendizaje. - Por lo anterior, disponer de indicadores que permitan diseñar, ejecutar y evaluar programas de mejoramiento de la calidad con criterio de equidad.
<p>Educación superior</p>	
<p>Becas e intercambio</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar sistemas de becas y de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores y administradores de la educación que permitan conocer en otros países innovaciones pedagógicas y de gestión. Estas últimas contribuirán al objetivo de fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios o Secretarías de Educación, los organismos descentralizados de administración y los centros de educación superior.

Relación entre mandatos y
OI

- Instruir a la OEA y solicitar al BID y al Banco Mundial, así como a las demás agencias nacionales y multilaterales de cooperación técnica y financiera, a que proporcionen su apoyo a programas e iniciativas que sean consistentes con las metas, objetivos y acciones propuestos en este capítulo del Plan de Acción.
- Se insta al BID a que colabore con los países miembros para incrementar a más del doble durante los próximos tres años, el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria en comparación con los aportes de los últimos tres años.
- Solicitar al BID establezca un fondo regional especial para la educación en el Hemisferio, que apoyaría los esfuerzos para mejorar el rendimiento y los estándares educativos en toda la Región.
- Instruir a la OEA y solicitar al BID, al Banco Mundial y a la CEPAL a que utilicen los mecanismos a su alcance para desarrollar y fortalecer la cooperación regional en áreas tales como educación a distancia; pasantías y programas de intercambio; desarrollo y uso de la tecnología de información para la educación; actualización de estadísticas educativas y evaluación de la calidad.
- Instruir a la OEA a que, mediante las reuniones de nivel ministerial y demás mecanismos que los Estados miembros están desarrollando en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), promueva, articule y facilite la colaboración y la acción colectiva en el Hemisferio y que, con tal finalidad, convoque foros de consulta técnica de los países para contribuir a la puesta en práctica de los compromisos incluidos en este Capítulo del Plan de Acción.
- Encomendar a la Reunión de Ministros de Educación, a ser convocada por la OEA para llevarse a cabo en Brasil en julio de 1998, el desarrollo de un plan de implementación de esta iniciativa de educación.
- Instruir a la OEA y solicitar al BID, al Banco Mundial, a la CEPAL y a otras instituciones multilaterales que informen sobre la ejecución de este Plan a los representantes gubernamentales encargados de la revisión y seguimiento de los compromisos de la Cumbre de las Américas.

Tercera Cumbre de las Américas
 Québec, Canadá, 2001

EJES	MANDATOS
<p>Acceso y permanencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar para el año 2010 el acceso universal y cumplimiento de todos los niños y niñas de una educación primaria de calidad. - Asegurar para el año 2010 el acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75% de los jóvenes, con índices crecientes de eficiencia terminal. - Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general. - Eliminar las disparidades de género para el 2005.
<p>Analfabetismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo inicial y de adultos, en particular para promover la alfabetización.
<p>Atención de la pobreza/ problemáticas sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formular e implementar políticas que, en el marco de una estrategia de superación de la desigualdad social, promuevan el acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo la educación inicial y de adultos, en particular para promover la alfabetización y, al mismo tiempo, proveer métodos alternativos que respondan a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la población y de las personas excluidas de los sistemas de educación formal, en particular a las niñas, las minorías, los indígenas y los menores con necesidades educativas especiales. - Compartir información y experiencias exitosas en el impulso de la participación en educación y enfrentar el problema de la retención escolar en ciertos grupos, especialmente los niños - en los países del Caribe, en particular - cuya tasa de abandono escolar en el nivel secundario es alta en ciertas regiones.

<p>Multiculturalidad y minorías</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proveer métodos alternativos que respondan a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la población y de las personas excluidas de los sistemas de educación formal, en particular a las niñas, las minorías, los indígenas y los menores con necesidades educativas especiales. <p><i>En el capítulo referido a Sociedad Civil se establece que los gobiernos deberán Promover la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.*</i></p> <p><i>En el capítulo referido a Pueblos indígenas se establece que los gobiernos aumentarán la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios educativos en consulta con los pueblos indígenas, en especial para las mujeres, los niños y las niñas, y los jóvenes, conforme a sus valores, costumbres, tradiciones y formas de organización, promoviendo la diversidad cultural y lingüística en los programas de educación y capacitación para las comunidades indígenas; promoverán estrategias nacionales y regionales para las mujeres, los niños y las niñas y los jóvenes indígenas; de igual forma, impulsarán programas de intercambio internacional y pasantías en los sectores público y privado, con el fin de fomentar la igualdad de oportunidades, elevar el promedio de edad de la retención escolar, maximizar la realización individual y colectiva, y promover la educación permanente para todos los indígenas.*</i></p>
<p>Formación en valores, principios democráticos, etc</p>	<p><i>En el capítulo referido a Sociedad Civil se establece que los gobiernos deberán Desarrollar programas educativos, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado, para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos.*</i></p> <p><i>En el capítulo referido a Justicia, estado de derecho y seguridad de las personas se establece que los gobiernos deberán apoyar iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.*</i></p>
<p>Educación y trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Procurar asegurar que la educación secundaria responda a los requerimientos de un mercado de trabajo en constante evolución, mediante la promoción de la diversificación de los programas y experiencias con métodos de enseñanza nuevos y más flexibles, con énfasis en la ciencia y la tecnología, incluyendo la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación y mediante el apoyo al establecimiento de mecanismos para el reconocimiento y la certificación de las habilidades adquiridas. - Formación profesional: apoyar y promover el aprendizaje permanente, certificando las competencias adquiridas en contextos laborales.

Docentes	Realzar el desempeño de los docentes mediante: <ul style="list-style-type: none">- el mejoramiento de sus condiciones de servicio; y- la elevación del perfil de la profesión dándoles, además de una formación inicial sólida, oportunidades de perfeccionamiento profesional permanente, y diseñando estrategias de entrenamiento accesibles, flexibles, dinámicas y pertinentes usando, entre otros medios, las nuevas tecnologías de información y de las comunicaciones.
Nuevas tecnologías	<ul style="list-style-type: none">- Apoyar y promover el aprendizaje permanente proporcionando mecanismos flexibles de prestación del servicio, incluyendo el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para favorecer el empleo, el desarrollo personal y el compromiso social.- Promover el acceso de los profesores, estudiantes y administradores al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la educación, mediante una capacitación orientada hacia nuevos métodos didácticos, al apoyo al desarrollo de redes y al fortalecimiento, de manera sostenida, de los centros de intercambio y divulgación de la información, a fin de reducir la línea divisoria del conocimiento y la brecha tecnológica entre las sociedades del Hemisferio y dentro de ellas.
Administración/ gestión	Fortalecer los sistemas educativos: <ul style="list-style-type: none">- alentando la participación de todos los sectores de la sociedad, a fin de lograr un consenso sobre políticas que sean viables y que garanticen la distribución apropiada y continua de recursos;- descentralizando su toma de decisiones y promoviendo la participación de la sociedad civil, especialmente de los padres; y- fomentando una gestión escolar transparente en el interés de asegurar la asignación adecuada y estable de recursos de modo que las instituciones educativas puedan desempeñar un papel protagónico del cambio.

<p>Sistemas de evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar la continuidad de proyectos regionales de indicadores comparables y de evaluación de la educación, incluyendo iniciativas de cooperación basadas en programas de evaluación de los procesos y los logros educativos. - Desarrollar indicadores comparables para evaluar los servicios que cada país presta a la población con necesidades educativas especiales. - Promover el intercambio de información sobre políticas, estrategias y prácticas óptimas en las Américas.
<p>Educación superior</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover un diálogo más eficaz entre la sociedad y las instituciones de educación superior. - Facilitar el acceso de todos a dichas instituciones, equilibrando la demanda creciente con normas de calidad más exigentes y el financiamiento público con un mayor compromiso de parte del sector privado. - Apoyar la cooperación hemisférica en la investigación de ciencia y tecnología, enfocada a la solución de problemas específicos en la región y la transferencia de conocimientos.
<p>Becas e intercambio</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar la movilidad entre países de los estudiantes, profesores y administradores de educación superior, asimismo de docentes y administradores de la educación primaria y secundaria, con el objeto de brindarles nuevas oportunidades para tomar parte en la nueva sociedad basada en el conocimiento, de aumentar sus conocimientos sobre otras culturas e idiomas, y de permitirles acceso a la información sobre estudios post-secundarios y oportunidades de aprendizaje ofrecidas en todo el Hemisferio.
<p>Relación entre mandatos y OI</p>	<p>Sólo refieren a este tema en el capítulo “Seguimiento para el Plan de Acción”, estableciendo que se reconoce la importancia de la función de los organismos internacionales y de las agencias de financiamiento para la gestión de las Cumbres, la implementación y financiación de proyectos, y el seguimiento de los compromisos.</p>

* Estos compromisos no se encuentran dentro de los mandatos en el capítulo de educación, sino que aparecen como una acción de otra área, por lo que no son considerados dentro de los programas de acción y de seguimiento que las Cumbres y sus instituciones llevan adelante respecto de los compromisos asumidos en materia educativa.

Cuadro comparativo de los mandatos de las tres Cumbres realizadas

EJES	PRIMERA CUMBRE <i>Miami, 1994</i>	SEGUNDA CUMBRE <i>Santiago de Chile, 1998</i>	TERCERA CUMBRE <i>Québec, 2001</i>
Acceso y permanencia	<p>-Para el año 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> >Acceso universal a la escuela primaria. >100% de conclusión de la escuela primaria. >Tasa de inscripción en el secundario de 75% como mínimo. <p>-Programas para impedir el ausentismo.</p>	<p>-Para el año 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> >Acceso y permanencia universal del 100% a una educación primaria de calidad. >Acceso para por lo menos el 75% de los jóvenes a la educación secundaria, con porcentajes crecientes de culminación. <p>-Oportunidades de educación a lo largo de la vida.</p>	<p>-Para el año 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> >Acceso universal y cumplimiento de todos de una educación primaria de calidad. >Acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75% de los jóvenes, con índices crecientes de eficiencia terminal. <p>-Oportunidades de educación a lo largo de la vida.</p> <p>-Para el 2005: Eliminar las disparidades de género.</p>
Analfabetismo	<p>-Programas para erradicar el analfabetismo.</p>		<p>-Acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo inicial y adultos, para promover la alfabetización.</p>
Atención de la pobreza/ problemáticas sociales	<p>-Apoyo a estrategias para superar deficiencias nutricionales.</p>	<p>-Políticas educativas compensatorias.</p> <p>-Políticas y programas intersectoriales de educación, salud y nutrición.</p> <p>-Programas de atención específica a los grupos con rezago, analfabetismo funcional y condiciones socio-económicas en desventaja, con énfasis en las mujeres, las minorías y las poblaciones vulnerables.</p>	<p>-Políticas que, en el marco de una estrategia de superación de la desigualdad social, promuevan el acceso de todos a una educación básica de calidad</p> <p>-Proveer métodos alternativos que respondan a las necesidades de los sectores desfavorecidos y de las personas excluidas de los sistemas de educación formal.</p> <p>-Compartir información y experiencias exitosas en el impulso de la participación en educación y enfrentar el problema de la retención escolar en ciertos grupos.</p>

<p>Multiculturalidad y minorías</p>		<p>-Establecer estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, con modelos de educación básica intercultural bilingüe.</p> <p>-Ampliar en los contenidos de la educación básica el aprecio por la diversidad cultural.</p> <p>-Expandir el conocimiento de las diversas lenguas del Hemisferio.</p>	<p><i>-Introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa en la enseñanza primaria y secundaria.*</i></p> <p><i>-Aumentarán la disponibilidad y accesibilidad de los servicios educativos en consulta con los pueblos indígenas, conforme a sus valores, costumbres, tradiciones y formas de organización, promoviendo la diversidad cultural y lingüística.*</i></p> <p><i>-Promover la educación permanente para todos los indígenas.*</i></p>
<p>Formación en valores, principios democráticos, etc.</p>	<p><i>En el capítulo referido a Derechos Humanos se establece que los gobiernos deberán desarrollar programas educativos par informar a la población de sus derechos legales y de su obligación de respetar los derechos de los demás.*</i></p>	<p>-Estrategias educativas para formación de valores en los principios democráticos, los derechos humanos, la visión de género, la paz, la convivencia tolerante, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales.</p>	<p><i>-Programas educativos, en cooperación con OSC y expertos académicos, para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos.*</i></p> <p><i>-Apoyar iniciativas y programas públicos y privados para la educación sobre los derechos de acceso a la justicia.*</i></p>
<p>Educación y trabajo</p>	<p>-Capacitación profesional de los trabajadores.</p> <p>-Educación más pertinente a las necesidades del mercado.</p> <p>-Programas para mejorar la capacitación de los recursos humanos.</p>	<p>-Fortalecer la educación y la capacitación para el mundo del trabajo.</p> <p>-Creación de mecanismos para certificación de competencias laborales.</p> <p>-Desarrollo de habilidades empresariales asociadas a la capacidad de emprender, con el fin de contar con una mayor cantidad de opciones de empleabilidad.</p>	<p>-Asegurar que la educación secundaria responda a un mercado de trabajo en constante evolución mediante</p> <ul style="list-style-type: none"> >la diversificación de programas y experiencias con métodos de enseñanza nuevos y más flexibles, >énfasis en la ciencia y la tecnología, >nuevas tecnologías de información y comunicación, >mecanismos para la certificación de las habilidades adquiridas. <p>-Formación profesional: promover el aprendizaje permanente, certificando las competencias adquiridas en contextos laborales.</p>

<p>Docentes</p>	<p>-Mejorar la capacitación magisterial.</p>	<p>-Programas de valorización y profesionalización de docentes, explorando mecanismos de incentivos por actualización y cumplimiento de estándares.</p>	<p>-Realzar el desempeño de los docentes mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Mejoramiento de las condiciones de servicio. > Elevación del perfil de la profesión dándoles una formación inicial sólida, oportunidades de perfeccionamiento permanente. > Estrategias de entrenamiento accesibles, flexibles, dinámicas y pertinentes usando, entre otros medios, las nuevas tecnologías.
<p>Nuevas tecnologías</p>		<p>-Promover el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.</p> <p>-Vincular escuelas y comunidades por medio de la tecnología.</p>	<p>-Aprendizaje permanente proporcionando mecanismos flexibles de prestación, incluyendo el uso de las tecnologías de información y comunicaciones.</p> <p>-Acceso de los profesores, estudiantes y administradores al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la educación, mediante una capacitación orientada hacia nuevos métodos didácticos, al desarrollo de redes y al fortalecimiento de centros de intercambio para reducir la línea divisoria del conocimiento y la brecha tecnológica.</p>
<p>Administración/ gestión</p>	<p>-Apoyo a la descentralización con garantías de financiamiento y con participación de padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales.</p>	<p>-Programas de valorización y profesionalización de administradores de la educación.</p> <p>-Reforzar la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo.</p> <p>-Avanzar en procesos de descentralización y en mejores formas de participación comunitaria y familiar.</p>	<p>-Alentar la participación de todos los sectores de la sociedad, a fin de lograr un consenso sobre políticas viables y garantizar la distribución apropiada de recursos;</p> <p>-Descentralizar la toma de decisiones y promover la participación de la sociedad civil, especialmente de los padres.</p> <p>-Fomentar una gestión escolar transparente para asegurar la asignación adecuada de recursos y que las instituciones puedan desempeñar un papel protagónico del cambio.</p>

<p>Sistemas de evaluación</p>		<p>-Establecer sistemas de evaluación de la calidad, que permitan medir el desempeño de los diversos agentes educativos y las innovaciones.</p>	<p>-Proyectos regionales de indicadores comparables y de evaluación de la educación.</p> <p>-Desarrollar indicadores comparables para evaluar los servicios a la población con necesidades especiales.</p> <p>-Intercambio de información sobre políticas, estrategias y prácticas óptimas en las Américas.</p>
<p>Educación superior</p>	<p>-Aumentar el acceso.</p> <p>-Fortalecer la calidad.</p> <p>-Promover la cooperación entre instituciones que aportan conocimientos para el desarrollo sostenible.</p>		<p>-Promover un diálogo más eficaz entre la sociedad y las instituciones de educación superior.</p> <p>-Facilitar el acceso de todos a dichas instituciones, equilibrando la demanda creciente con normas de calidad más exigentes y el financiamiento público con un mayor compromiso de parte del sector privado.</p> <p>-Cooperación hemisférica en la investigación de ciencia y tecnología, enfocada a la solución de problemas específicos en la región y la transferencia de conocimientos.</p>
<p>Becas e intercambio</p>		<p>-Sistemas de becas y de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores y administradores, para conocer innovaciones pedagógicas y de gestión de otros países.</p>	<p>-Movilidad entre países de los estudiantes, profesores y administradores de educación para que tomen parte en la nueva sociedad basada en el conocimiento, aumentar sus conocimientos sobre otras culturas e idiomas.</p>

<p>Relación entre mandatos y OI</p>	<p>-La OEA tiene un rol primordial en la cooperación entre ciencia y tecnología.</p> <p>-El BID tiene un rol primordial en el acceso universal a la educación.</p>	<p>-OEA, BID y Banco Mundial: apoyo a programas e iniciativas consistentes con estas metas y acciones.</p> <p>-BID: incrementar a más del doble nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria.</p> <p>-BID: establecer un fondo regional especial para la educación para mejorar el rendimiento y los estándares educativos.</p> <p>-OEA, BID, Banco Mundial y CEPAL: fortalecer la cooperación regional en áreas como educación a distancia; pasantías y programas de intercambio; desarrollo y uso de la tecnología de información; actualización de estadísticas educativas y evaluación de la calidad.</p> <p>-OEA: convocar foros de consulta técnica de los países para la puesta en práctica de estos compromisos.</p> <p>-Reunión de Ministros de Educación convocada por la OEA: desarrollo de un plan de implementación de esta iniciativa.</p> <p>OEA, BID, Banco Mundial, CEPAL: informar sobre la ejecución de este Plan.</p>	<p>Sólo refieren a este tema en el capítulo “Seguimiento para el Plan de Acción”, estableciendo que se reconoce la importancia de la función de los organismos internacionales y de las agencias de financiamiento para la gestión de las Cumbres, la implementación y financiación de proyectos, y el seguimiento de los compromisos.</p>
--------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Estos compromisos no se encuentran dentro de los mandatos en el capítulo de educación, sino que aparecen como una acción de otra área, por lo que no son considerados dentro de los programas de acción y de seguimiento que las Cumbres y sus instituciones llevan adelante respecto de los compromisos asumidos en materia educativa.

ANEXO II

Indicadores educativos de los países signatarios de las Cumbres de las Américas

Indicadores de UNESCO

Los cuadros que se presentan son de elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

- *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994.
- *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998.
- *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC. Presentado en la Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, año 2001.
- *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.
- *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.
- *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 2001.
- Tablas con información estadística, disponibles en la página web del Instituto de Estadística de la UNESCO, <http://www.uis.unesco.org>

Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria																		
Países	1990 (a)			1994 (b)			1998 (c)			1999/2000 (d)			2000/2001 (e)			2001/2002 (e)		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda																		
Argentina							100	100	100	*100	*100	*100	*100	*100	*99	100	100	100
Bahamas	100	100	100	95						**83	**86	**79				**86	**85	**88
Barbados	96	100	90							100	99	100	100	100	100	100	100	100
Belice				99						100	100	100	**96	**96	**96			
Bolivia	81	85	78				100	100	100	**98	**98	**98	95	95	95	94	94	94
Brasil	88						98	100	96	97	100	93	95	98	91	97	96	97
Canadá	98	99	98	95	96	94				99	98	99	**100	**100	**100			
Chile	87	88	86	85	85	84	87			89	89	88	89	89	88	86	87	86
Colombia	74			82			92	92	92	88	**88	**88	**89	**89	**88	87	**87	**86
Costa Rica	87	86	87	90			88	88	87	91	91	91	92	92	93	91	90	91
Dominica													**91	**93	**90			
Ecuador				92	91	92	97	96	97	98	97	98	99	99	100	99	99	100
El Salvador	71	70	72	79	78	80	81	82	80	**81	**75	**87				89	89	89
Estados Unidos	98	99	98	95	95	96				95	95	95	94	94	95	93	92	93
Granada										**73			**84	**89	**80			
Guatemala							83	85	80	81	84	78	84	86	82	85	87	83
Guyana				90	90	89				98	99	97						
Haití	26	25	26															
Honduras	93			90	89	91							87	87	88	**87	**87	**88
Jamaica	100	99	100							94	94	94	95	95	95	95	95	95
México	100			100			100	100	100	99	99	100	99	99	100	99	99	100
Nicaragua	76	74	77	86	85	87	80	80	80	79	79	80	81	80	81	82	82	82
Panamá	92	91	92							98	98	98	98	98	98	99	99	99

Paraguay	95	95	94	89	89	89	92	91	92	**91	**91	**92	**92	**92	**93	**92	**91	**92
Perú				87			100	100	100	**100	**100	**100	100	100	100	100	100	100
Rep. Dominicana				81	79	83	87	87	88	**91	**90	**91	**93	**92	**94	97	99	95
Saint Kitts y Nevis												96	91	100				
Santa Lucía										100	100	100	**100	**99	**100	**99	**100	**98
San Vicente y las Granadinas													**91	**92	*90	**92	**92	**92
Suriname													**99	**97	**100	**97	**97	**98
Trinidad y Tobago	90	90	90	88	83	94				93	93	93	93	93	92	**94	**94	**94
Uruguay	91	91	92	94	94	94	92	92	93				90	90	91	90	89	90
Venezuela	89	88	90	82			88	88	88	88	88	88	**90	**88	**93	92	92	93

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

Los datos en *itálica* refieren al año anterior del indicado.

Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado.

Fuentes:

(a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994.

(b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998.

(c) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001.

(d) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.

(e) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.

En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Tasa neta de ingreso o admisión en la enseñanza primaria						
Países	1998 (a)			2001/2002 (b)		
	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda						
Argentina	100	100	100	94	94	94
Bahamas				81**	81**	81**
Barbados				85	85	85
Belize				71**	72**	70**
Bolivia	70	69	70	68	67	68
Brasil	69					
Canadá						
Chile	38	37	38	37**	37**	37**
Colombia	56			57**	59**	56**
Costa Rica	59	58	60	61**	60**	62**
Dominica				69**	67**	70**
Ecuador	82	82	83	86	86	87
El Salvador	55	54	55	59	59	59
Estados Unidos						
Granada				54**	57**	51**
Guatemala	57	59	56	61	62	60
Guyana						
Haití						
Honduras				49**	49**	49**
Jamaica				81**	79**	83**
México	92	92	93	83**	81**	85**
Nicaragua	39	40	38	38	40	37
Panamá				85**	84**	86**
Paraguay	71	70	72	67	66	69
Perú	97	97	96	85**	85**	85**
Rep. Dominicana	60	59	60	63	65	60
Saint Kitts y Nevis				32	29	35
Santa Lucía				66**	62**	71**
San Vicente y las Granadinas				43**	40**	47**
Suriname				69**	64**	74**
Trinidad y Tobago				67**	67**	68**
Uruguay	49	49	49	35**	33**	36**
Venezuela	63	63	64	65	64	65

Los datos en *itálica* corresponden al 2000/2001

** Estimación UIS

(a) Fuente: *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001.

(b) Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004

Tasa de sobrevivencia de primaria					
Países	al 6° grado (a)		al 5° grado		
	1990	1995	1998/1999 a 1999/2000 (b)	1999/2000 a 2000/2001 (c)	2000/2001 a 2001/2002 (c)
Antigua y Barbuda					
Argentina			95	90	93
Bahamas					
Barbados			94	98(b)	95
Belice	65		78	81	
Bolivia	53		**82	82	78
Brasil	65,9	76,5			
Canadá					
Chile		100	100	100	
Colombia	62	73	69	67	61
Costa Rica	77	83		94	94
Dominica			91	86	85
Ecuador		85	77	78	78
El Salvador		67	**71	**65	**67
Estados Unidos					
Granada					
Guatemala		45		56	56
Guyana	83	88	95		
Haití	39				
Honduras					
Jamaica	89			89	**90
México	76	83	89	88	90
Nicaragua	44	41		48	54
Panamá				92	89
Paraguay	63	72	**70	**78	**77
Perú			88	87	86
Rep. Dominicana		70,9	**75		**66
Saint Kitts y Nevis					
Santa Lucía	95			**100	97
San Vicente y las Granadinas				**85	100
Suriname					
Trinidad y Tobago	94	97	100	98	
Uruguay	92	96	86	91(b)	89
Venezuela	81	85	91	**93	**96

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

(a) Fuente: *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC.

(b) Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.

(c) Fuente: *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.

Tasa neta de matrícula secundaria																		
Países	1990 (a)			1994 (b)			1998 (d)			1999/2000 (e)			2000/2001 (f)			2001/2002 (f)		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda																		
Argentina							74	71	76	76	73	79	*79	*77	*82	81	79	83
Bahamas	86	86	86	87						**86	**85	**87				**79	**79	**79
Barbados	80	87	74							90	90	89	85	86	83	87	87	86
Belice	29 (c)	27 (c)	31 (c)	<u>36</u>	<u>34</u>	<u>37</u>				**62	**60	**64	60	58	53			
Bolivia	27	29	25				68	70	66				**67	**68	**67			
Brasil	16						50	46	55	68	66	71	69	67	72	**72	**69	**74
Canadá	93	92	93	92	92	91				98	98	98	**98	**97	**98			
Chile	55	53	57	54	52	55	57						75	73	76	79	78	79
Colombia	38			47			44	42	47	54	**52	**57	**57	**54	**59	54	**51	**56
Costa Rica	36	35	37	43			70	69	72	43	41	46	49	47	52	51	48	53
Dominica													84	82	87			
Ecuador							46	45	47	47	46	48	48	47	49	50	50	50
El Salvador	15	14	16	21	19	22	43									46	45	47
Estados Unidos	78	77	79	91	90	91				87	86	88	87	86	88	85	85	85
Granada													**46					
Guatemala							28	29	27	**23	**24	**22	**26	**27	**25	**29	**30	**29
Guyana	71 (c)	68 (c)	73 (c)	66 (c)	64 (c)	68 (c)				86	84	89						
Haití																		
Honduras	19																	
Jamaica	61	57	65							**75	**73	**76	74	73	76	75	73	76
México	46			49			56	56	56	**57	**57	**58	**58	**56	**61	**60	**59	**61
Nicaragua	25	21	29	27	25	28	39	35	42				36	33	38	37	34	40

Panamá	50	47	52							**61	**58	**64	**60	**58	**63	**62	**60	**65
Paraguay	25	25	26	33	32	34	42	41	43	**45	**44	**46	**47	**45	**48	**50	**49	**51
Perú				46			61	62	61				**66	**67	**65			
Rep. Dominicana				22	18	26	53	48	57	**40	**35	**45	**40	**35	**45	41	35	47
Saint Kitts y Nevis													91	83	100			
Santa Lucía										**67	**62	**73	**70	**62	**78	**70	**61	**79
San Vicente y las Granadinas													**47	**42	**52	52	47	57
Suriname													**54	**50	**59	**63	**52	**75
Trinidad y Tobago										66	64	67	**72	**70	**75	**68	**67	**69
Uruguay							66	56	76				**70	**66	**74	**72	**68	**76
Venezuela	18	15	22	19			50	46	55	50	46	55	**55	**51	**60	**57	**53	**62

* Estimación nacional

** Estimado del UIS

Los datos en *italica* refieren al año anterior del indicado.

Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado.

Los datos subrayados refieren al año 1992.

Fuentes:

(a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994.

(b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998.

(c) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC.

(d) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001.

(e) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003.

(f) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.

En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Tasa de analfabetismo									
Países	1990			1995			2000		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda									
Argentina	4,3	4,1	4,4	3,7	3,6	3,7	3,2	3,2	3,2
Bahamas	5,6	6,4	4,8	5,0	5,9	4,2	4,6	5,5	3,7
Barbados	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Belice	10,9	10,0	11,8	8,4	7,7	9,1	6,8	6,7	6,8
Bolivia	21,9	13,2	30,2	17,9	10,4	25,2	14,6	8,1	20,8
Brasil	18,0	17,1	18,8	15,3	14,9	15,7	13,1	13,0	13,2
Canadá									
Chile	6,0	5,6	6,4	5,1	4,8	5,3	4,2	4,1	4,4
Colombia	11,6	11,2	11,9	9,9	9,7	10,0	8,4	8,4	8,4
Costa Rica	6,1	6,1	6,2	5,2	5,3	5,2	4,4	4,5	4,4
Dominica									
Ecuador	12,4	9,8	14,9	10,2	8,2	12,3	8,4	6,8	10,1
El Salvador	27,6	23,9	30,9	24,1	20,9	27,1	21,3	18,5	23,9
Estados Unidos									
Granada									
Guatemala	39,0	31,2	46,8	35,1	27,4	42,7	31,5	24,0	38,9
Guyana	2,8	2,0	3,6	2,1	1,4	2,8	1,5	1,1	1,9
Haití	60,3	57,4	63,1	55,3	52,7	57,7	50,2	48,0	52,2
Honduras	31,9	31,1	32,7	28,3	28,0	28,6	25,0	25,1	25,0
Jamaica	17,8	22,0	13,9	15,2	19,4	11,3	13,1	17,1	9,3
México	12,7	9,4	15,7	10,5	7,9	13,0	8,8	6,7	10,9
Nicaragua	37,3	37,3	37,2	35,4	35,5	35,2	33,5	33,8	33,3
Panamá	11,0	10,3	11,6	9,4	8,8	10,1	8,1	7,5	8,8
Paraguay	9,7	7,6	11,7	8,1	6,6	9,6	6,7	5,6	7,8
Perú	14,5	8,0	20,9	12,2	6,6	17,6	10,1	5,3	14,8
Rep. Dominicana	20,6	20,2	21,0	18,3	18,2	18,5	16,3	16,3	16,3
Saint Kitts y Nevis									
Santa Lucía									
San Vicente y las Granadinas									
Suriname									
Trinidad y Tobago	3,2	1,9	4,4	2,3	1,4	3,2	1,7	1,1	2,3
Uruguay	3,5	4,0	3,0	2,9	3,4	2,5	2,4	2,9	2,0
Venezuela	11,1	9,9	12,3	9,1	8,3	9,9	7,5	7,0	8,0

Información obtenida en la página web del Instituto de Estadística de la UNESCO:
http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Indicadores de las Cumbres de las Américas

Se presenta información obtenida en documentos producidos por organizaciones o para reuniones que se inscriben en el Proceso de Cumbres de las Américas.

Los cuadros que integran este apartado son de elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

- *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002.*
- *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003.*
- Dr. Reyes S. Tamez Guerra, *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003.*
Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001.

Tasa neta de matrícula en educación primaria (a)									
Países	Año 1998/1999			Año 1999/2000			Año 2000/2001		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda									
Argentina	100*	100*	100*	99,9*	100*	99,8*	99,7*	100*	99,4*
Bahamas	87,8	87,8	87,8	82,8	86	79,5			
Barbados	99,6	100	99,2	99,7	99,4	100	99,7	99,4	100
Belice	99,9	100	99,7	99,8	100	99,6	98,2	96,4	100
Bolivia	97,6	97,8	97,4	97,9	98	97,8	96,9	96,8	97,1
Brasil	98(b)	101(b)	96(b)	96,5	99,8	93,2	96,7	100	93,3
Canadá	97,2	97,1	97,2	98,6	98,5	98,8	99,8	99,7	99,9
Chile	87,9	88,4	87,4	88,9	89,4	88,4	88,8	89,4	88,3
Colombia	86,7			88,1	88,2	88,1	88,5	88,7	88,3
Costa Rica				91,3	91,4	91,1	91,1	91,1	91,1
Dominica									
Ecuador	96,7	96,2	97,2	97,7	97,4	98	99,3	98,8	99,8
El Salvador	80,6	74,3	87,2	80,9	74,5	87,5			
Estados Unidos	94,3	94,3	94,2	94,6	94,7	94,6	94,9	94,3	95,6
Granada	98,1			73,4			84,2		
Guatemala	76,5*	79,1*	73,9*	81,1	83,7	78,4	84,3	86,4	82,1
Guyana	97,2	100	94,3	97,9	99,2	96,7			
Haití	80(b)	77(b)	82(b)						
Honduras							87,6	86,8	88,4
Jamaica	90,2	90,1	90,3	94,2	94,3	94,1	94,9	94,9	95
México	99,6	99,1	100	99,5	99	100	99,4	98,8	100
Nicaragua	77,9	76,9	79	79,4	79	79,8	80,7	80,3	81,2
Panamá	98	98,1	97,9	98	98,1	97,9	99,9	99,8	100
Paraguay	91,7	91,3	92	91,5	91,3	91,7	92,1	91,8	92,5
Perú	99,7	100	99,4	99,8	100	99,6	99,9	100	99,7
República Dominicana	88,2	87,4	89,1	90,6	89,8	91,4	92,5	91,7	93,3
Saint Kitts y Nevis									
Santa Lucía	96,5	96,6	96,4	99,7	99,8	99,5	99,7	99,5	100
San Vicente y las Granadinas									
Suriname							98,4	97	100
Trinidad y Tobago	92,8	92,8	92,9	92,9	93,1	92,8	92,4	92,5	92,4
Uruguay	92(b)	92(b)	93(b)				90,4	90	90,8
Venezuela	86,1	85,6	86,6	88	87,5	88,5	88	87,1	88,9

(a) La información presentada, excepto donde se señala (b), fue obtenida del documento *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003. Fuente: Estimación del UIS, excepto (*) que corresponde a estimaciones nacionales.

(b) En estos casos, la fuente fue *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002.

Tasa neta de ingreso a primer grado de primaria (a)									
Países	1998/1999			1999/2000			2000/2001		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda									
Argentina	100(b)	100(b)	100(b)	92,2	92,1	92,3			
Bahamas	82,8	84	81,6	80,1	80,9	79,3			
Barbados	87,4	86,6	88,1	81,5	80	83	85,2	85,5	84,9
Belize	86,2	87,7	84,5	84,3	86,3	82,1	77,3	76,8	77,7
Bolivia	65	64,8	65,3	68	67,7	68,4	67,1	66,2	68
Brasil	69(b)	73(b)	65(b)						
Canadá									
Chile	37,7	37,3	38,1	37,1	36,7	37,4	37,1	36,8	37,3
Colombia	55,8			57,3	58,1	56,3	58,7	60	57,3
Costa Rica				59,1	58,2	60,1	60,7	60,6	60,8
Dominica									
Ecuador	82,3	81,9	82,9	81,7	81,2	82,2	81,5	80,5	82,6
El Salvador	55(b)	54(b)	55(b)						
Estados Unidos									
Granada							65,1		
Guatemala	57(b)	59(b)	56(b)	56,2	57,8	54,5	60,7	62	59,2
Guyana	92	90,9	93,1	90,1	91,6	88,6			
Haití									
Honduras							48,5	48,5	48,6
Jamaica				82,2	80,1	84,3	82,2	79,9	84,6
México	92(b)	92(b)	93(b)				84,3	82,6	85,9
Nicaragua				39,8	40,8	38,7	39,7	40,8	38,6
Panamá				85,5	85,1	86	86,5	85,9	87,1
Paraguay	70,8	69,7	71,9	68,7	67,4	70	71,2	70,4	71,9
Perú	97(b)	97(b)	96(b)	84,7	84,7	84,7	89,1	88,9	89,3
República Dominicana	60,9	60,7	61	62,6	62,8	62,4	62,9	63,1	62,7
Saint Kitts y Nevis									
Santa Lucía	80,4	80,2	80,6	77,7	76,9	78,6	72,2	71,3	73,3
San Vicente y las Granadinas									
Suriname							75,1	79,1	70,8
Trinidad y Tobago	69,1	68,9	69,4	67,7	68,3	67,1	66,3	65,8	66,9
Uruguay	49,2	49,2	49,2	44,9	44,5	45,4	36,6	35,3	38
Venezuela	63(b)	63(b)	64(b)	63,5	63	64	63,8	61,8	65,9

(a) La información presentada, excepto donde se señala (b), fue obtenida del documento *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003.

(b) En estos casos, la fuente fue *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002

Tasa de supervivencia al quinto grado de educación primaria (a)						
Países	Año 1998/1999			Año 1999/2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Antigua y Barbuda						
Argentina	94,7	93,3	96,1	90,3	90,1	90,5
Bahamas						
Barbados						
Belice	77,8	76,2	79,5	81,5	81,5	81,5
Bolivia	82,1	82,8	81,3	83	84,5	81,5
Brasil						
Canadá						
Chile	99,8	99,6	100	99,9	100	99,9
Colombia	69	66	72,2	66,6	64	69,3
Costa Rica				80,2	76,7	84,2
Dominica	91,1	85,1	98,3	86,2	87,5	84,9
Ecuador	77	76,8	77,2	77,8	76,4	79,4
El Salvador	70,7	69,4	72,2			
Estados Unidos						
Granada						
Guatemala				56	54,5	57,7
Guyana	94,8	100	89,6			
Haití						
Honduras						
Jamaica				88,9	87	90,8
México	89	88	90	88,5	87,5	89,5
Nicaragua				48,4	44,6	52,6
Panamá				91,9	91,5	92,4
Paraguay	70	68,9	71,2	78,1	76,2	80,2
Perú	87,9	88,2	87,6	87,4	88,2	86,6
República Dominicana	75,1	71,4	79,1			
Saint Kitts y Nevis						
Santa Lucía						
San Vicente y las Granadinas						
Suriname						
Trinidad y Tobago	99,7	99,5	100	98,2	96,5	100
Uruguay	85,8	82,8	89,1	90,8	93,3	88,4
Venezuela	90,8	87,6	94,3			

(a) La información fue obtenida del documento *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003.

Tasa neta de matrícula en educación secundaria (a)									
Países	1998/1999			1999/2000			2000/2001		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Antigua y Barbuda									
Argentina	73,7	71,1	76,3	76	72,9	79,2	79,1*	76,6*	81,6*
Bahamas				86	85,1	86,9			
Barbados	88,3	86,3	90,3	89,7	90,2	89,2	85	86,1	83,7
Belice	39(b)	35(b)	43(b)	61,9	59,7	64,2	63,3	61,1	65,5
Bolivia	61,6	63,8	59,3				68,1	68,9	67,4
Brasil	50(b)	46(b)	55(b)	68,5	65,7	71,3	71,3	68,7	74
Canadá	94	94,3	93,7	97,9	97,6	98,2	97,8	97,6	98
Chile	70,3	68,8	71,9				74,5	73,5	75,6
Colombia	57(b)			54,3	51,5	57,1	56,5	53,9	59,3
Costa Rica	44(b)	47(b)	42(b)	43,4	40,8	46	49,2	46,8	51,8
Dominica									
Ecuador	45,9	45,2	46,7	46,9	46,2	47,6	48,1	47,2	48,9
El Salvador	39,3	39,5	39						
Estados Unidos	86,9*			87,4	86,5	88,4	88,1	87,2	89,1
Granada	46,7						45,5		
Guatemala	21,3*	21,8*	20,8*	23	24,4	21,6	26,2	27	25,4
Guyana	73,3	70,4	76,2	86,4	84,3	88,6			
Haití	20(b)	19(b)	21(b)						
Honduras									
Jamaica	73,9	73,4	74,5	74,7	73,1	76,3	74,4	72,8	76
México	56	56,1	56	57,4	57,2	57,6	59,7	57,3	62,1
Nicaragua				39(b)	35(b)	42(b)	35,5	32,6	38,5
Panamá	61,7	59,8	63,7	60,9	58,2	63,7	62,2	59,5	65
Paraguay	42,1	40,7	43,4	45	43,8	46,3	46,7	45,3	48,1
Perú	61,5	62,2	60,7				65,4	66,6	64,2
República Dominicana	39,5	34,6	44,6	40	35,2	45	40,2	35,4	45,2
Saint Kitts y Nevis									
Santa Lucía				67,4	61,8	72,9	70,8	61,7	79,7
San Vicente y las Granadinas									
Suriname							61	55,1	67,2
Trinidad y Tobago	72,5	70	75	65,8	64,4	67,2	70,7	68,4	73
Uruguay	66(b)	56(b)	76(b)				69,9	66,3	73,7
Venezuela	48,1	43,1	53,3	50,4	45,9	55	50,4	45,8	55,1

(a)La información presentada, excepto donde se señala (b), fue obtenida del documento *Alcanzando las Metas Educativas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2003. Fuente: Estimación del UIS, excepto (*) que corresponde a estimaciones nacionales.

(b) En estos casos, la fuente fue *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002.

Tasa de analfabetismo de la población adulta (1997) (b)			
Países	15 años o más		
	Total	Hombres	Mujeres
Antigua y Barbuda			
Argentina	3.4	3.4	3.5
Bahamas	3.4	5.4	3.9
Barbados			
Belice			
Bolivia	16.3	9.2	23.1
Brasil	15.9	15.8	16.0
Canadá			
Chile	4.7	4.5	5.0
Colombia	9.1	9.0	9.1
Costa Rica	4.8	4.9	4.8
Dominica			
Ecuador	9.7	7.8	11.7
El Salvador	22.7	19.7	25.6
Estados Unidos			
Granada			
Guatemala	33.4	25.8	41.0
Guyana	1.9	1.3	2.4
Haití	53.2	50.9	55.4
Honduras	27.1	27.1	27.2
Jamaica	14.4	18.5	10.5
México	9.6	7.4	11.6
Nicaragua	32.5	34.0	31.1
Panamá	8.8	8.2	9.5
Paraguay	7.5	6.2	8.8
Perú	11.2	6.0	16.2
República Dominicana	17.6	17.5	17.7
Saint Kitts y Nevis			
Santa Lucía			
San Vicente y las Granadinas			
Suriname	6.5	4.6	8.4
Trinidad y Tobago	2.1	1.3	2.9
Uruguay	2.5	2.9	2.1
Venezuela	8.3	7.7	8.9

(b) La información fue obtenida del documento *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002.

Gasto público en educación como porcentaje del PBI			
Países	1998	1999	2000
Antigua y Barbuda		3,2	
Argentina	4		4,6
Bahamas			
Barbados	5,2		7,1
Belice	**5,9		6,2
Bolivia	5,6		5,5
Brasil		5	3,8
Canadá	5,6	5,3	5,4
Chile	3,7		4,2
Colombia	*4,9		*5,1
Costa Rica		4,9	4,4
Dominica	7,2	**5,1	
Ecuador	3,1		1,6
El Salvador	2,3	**2,3	
Estados Unidos	5		4,8
Granada		**4,2	
Guatemala	1,4		1,7
Guyana	**4,6	**4,1	
Haití			**1,1
Honduras	**4,0		
Jamaica	6,4		6,3
México	4,8		4,9
Nicaragua	5		
Panamá	**5,9		5,9
Paraguay	4,5		**5,0
Perú	3,2	3,3	
Rep. Dominicana	**2,5		
Saint Kitts y Nevis	**3,3		**3,0
Santa Lucía	8		5,8
San Vicente y las Granadinas	**4,8		9,3
Suriname			
Trinidad y Tobago	3,2		**4,0
Uruguay	2,5		2,8
Venezuela			

*Estimación nacional

** Estimado UIS

La información fue obtenida en Dr. Reyes S. Tamez Guerra, Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total			
Países	1998	1999	2000
Antigua y Barbuda			
Argentina		13,3	13,6
Bahamas			
Barbados	15,4		18,5
Belice	**17,1		20,9
Bolivia	25		23,1
Brasil		12,3	10,4
Canadá			
Chile	16,1		17,5
Colombia	*18,1		*17,4
Costa Rica			
Dominica			
Ecuador	14,2		8
El Salvador	14	**13,4	
Estados Unidos			15,5
Granada			
Guatemala		17,2	11,4
Guyana	**8,6	**8,6	
Haití			**10,9
Honduras			
Jamaica		10,8	11,1
México		22,6	22,8
Nicaragua	8,2		13,8
Panamá			
Paraguay		8,8	**11,2
Perú		21,1	
Rep. Dominicana	**15,7		
Saint Kitts y Nevis	**15,6		**16
Santa Lucía	21,3		16,9
San Vicente y las Granadinas	**6,5		**13,4
Suriname			
Trinidad y Tobago		**19,8	**16,7
Uruguay			11,8
Venezuela			

*Estimación nacional

** Estimado UIS

La información fue obtenida en Dr. Reyes S. Tamez Guerra, Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Gasto público y privado en educación en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo)				
Países	Primaria		Secundaria	
	1998	1999	1998	1999
Antigua y Barbuda				
Argentina	1.279	1.628,70	1.642	2.327,40
Bahamas				
Barbados				
Belice				
Bolivia	247		227	
Brasil	956,3		1.100,30	
Canadá				5.980,80
Chile	1.106	1.700,90	1.216	1.941
Colombia				
Costa Rica	1.204		1.898	
Dominica				
Ecuador				
El Salvador			300	
Estados Unidos		6.582		8.156,70
Granada				
Guatemala				
Guyana				
Haití				
Honduras				
Jamaica		764		1.082,10
México	749	1.096,10	1.310	1.480,40
Nicaragua				
Panamá				
Paraguay	459	876,8	783	1.545,20
Perú	317	483,3	453	579
Rep. Dominicana				
Saint Kitts y Nevis				
Santa Lucía				
San Vicente y las Granadinas				
Suriname				
Trinidad y Tobago				
Uruguay	651	999,7	951	1.275,10
Venezuela				

La información fue obtenida en Dr. Reyes S. Tamez Guerra, Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Gasto en educación (año 1999)				
Países	Gasto público en educación como porcentaje del PBI	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total	Gasto público y privado en educación en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo)	
			Primaria	Secundaria
Antigua y Barbuda	3,2			
Argentina	4	13,3	1.628,70	2.327,40
Bahamas				
Barbados	5,2	15,4		
Belice	**5,9	**17,1		
Bolivia	5,6	25	247	227
Brasil	5	12,3	956,3	1.100,30
Canadá	5,3			5.980,80
Chile	3,7	16,1	1.700,90	1.941
Colombia	*4,9	*18,1		
Costa Rica	4,9		1.204	1.898
Dominica	**5,1			
Ecuador	3,1	14,2		
El Salvador	**2,3	**13,4		300
Estados Unidos	5	15,5	6.582	8.156,70
Granada	**4,2			
Guatemala	1,4	17,2		
Guyana	**4,1	**8,6		
Haití	**1,1	**10,9		
Honduras	**4,0			
Jamaica	6,4	10,8	764	1.082,10
México	4,8	22,6	1.096,10	1.480,40
Nicaragua	5	8,2		
Panamá	**5,9			
Paraguay	4,5	8,8	876,8	1.545,20
Perú	3,3	21,1	483,3	579
Rep. Dominicana	**2,5	**15,7		
Saint Kitts y Nevis	**3,3	**15,6		
Santa Lucía	8	21,3		
San Vicente y las Granadinas	**4,8	**6,5		
Suriname				
Trinidad y Tobago	3,2	**19,8		
Uruguay	2,5	11,8	999,7	1.275,10
Venezuela				

*Estimación nacional.

** Estimado UIS.

Los datos en *itálica* corresponden a 1998.

Los datos en **negrita** corresponden al año 2000.

Elaboración propia en base a la información obtenida en Dr. Reyes S. Tamez Guerra, *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Definiciones de indicadores

Se han tomado las definiciones publicadas en el "Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo", del Instituto de Estadística de la UNESCO, y en "Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional", del PRIE (2002).

- **Tasa neta de matrícula:** número de alumnos del grupo de edad oficial de un determinado nivel de educación y matriculados en el mismo nivel, expresado como porcentaje del total de población de ese grupo de edad. Nótese que la tasa no expresa si los matriculados se encuentran o no en el grado que les corresponde de acuerdo a su edad.
- **Tasa neta de admisión o tasa neta de ingreso:** número de alumnos que ingresan en la edad oficial al primer grado de educación primaria, expresado como porcentaje de la población de esa misma edad.
- **Tasa de supervivencia al grado X:** "las tasas de supervivencia se calculan sobre la base del método de reconstrucción de cohortes, que utiliza los datos sobre la matrícula y los repetidores para dos años consecutivos. Se interpretará como el porcentaje de los niños que empiezan la educación primaria y que llegarán a un grado determinado" (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004: 149).
- **Tasa de analfabetismo adulto:** fracción que representa la población analfabeta de 15 años y más respecto del total de la población de dicho rango de edad. Debido a que la fuente es censal, se considera como analfabetos a aquéllos que declaran no saber leer ni escribir, de modo que se trata de un indicador de analfabetismo absoluto y no funcional.
- **Gasto público en educación como porcentaje del PIB:** resulta del cociente entre el gasto total en educación y el valor total de bienes y servicios producidos en un país en un año dado, ambos expresados en la misma unidad monetaria.
- **Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total:** resulta de dividir el monto total que el Estado gasta en educación por el total del gasto público.