
Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente

Rosa María Torres



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Publicado en español en: FUM-TEP, Montevideo, 2000; Editorial Laboratorio Educativo, Caracas, 2000. Publicado en inglés [*One Decade of Education for All: The Challenge Ahead*] en: IIPE-UNESCO Buenos Aires, 2000.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de la Fundación W. K. Kellogg.

© UNESCO. 2000

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris.

IIPE UNESCO Buenos Aires
Agüero 2071
(1425) Buenos Aires
Argentina

Contenido

I. INTRODUCCION	5
II. EDUCACION PARA TODOS: LA PROPUESTA.....	15
El contexto:	
La situación de la educación básica el mundo a inicios de 1990.....	15
Las metas y los requerimientos.....	18
III. EDUCACION PARA TODOS: LA RESPUESTA	21
Las posibles lecturas de la propuesta de Educación para Todos.....	24
La Educación para Todos se “encogió”.....	24
1. De la educación para todos a la educación de niños y niñas (los más pobres entre los pobres).....	26
2. De la educación básica a la educación escolar (y a la educación primaria). 30	
3. De universalizar la educación básica a universalizar el acceso a la educación primaria.....	34
4. De necesidades básicas de aprendizaje a necesidades mínimas de aprendizaje	37
5. De concentrar la atención en el aprendizaje a mejorar y evaluar el rendimiento escolar de los alumnos.	41
6. De ampliar la visión de la educación básica a ampliar el tiempo (número de años) de la escolaridad obligatoria.	45
7. De la educación básica como cimiento de aprendizajes posteriores a la educación básica como un fin en sí misma.	47
8. De mejorar las condiciones de aprendizaje a mejorar las condiciones internas de la institución escolar.	49
9. De todos los países a los países en desarrollo.	51
10. De la responsabilidad de los países y la comunidad internacional a la responsabilidad de los países.....	53

IV. LA RENOVADA VIGENCIA DE LA <i>EDUCACION PARA TODOS</i>	57
1. El tema de la iniciativa y el liderazgo en educación	61
2. El tema de la viabilidad	66
3. El tema de la diversidad	72
4. El tema del sentido del cambio educativo	78
 BIBLIOGRAFIA	 87

I. Introducción¹

"Jomtien representará un verdadero viraje en cuanto a tendencias de población, desarrollo de los recursos humanos, crecimiento económico, patrones rurales e internacionales de migración, así como en la formación de una nueva visión global si se alcanzan efectivamente las metas. Y esto plantea la necesidad de nuevas prioridades en las agendas de las naciones, los organismos intergubernamentales y las empresas multinacionales. Presupone un nuevo proyecto para nuestro futuro común. Demanda una fe renovada en el sistema de Naciones Unidas y un compromiso renovado con el desarme. Implica compartir y reducir las intolerables brechas y asimetrías del mundo de hoy. Requiere construir capacidades endógenas. Significa entender que la pobreza, la ignorancia y la marginalización son las fuentes de la violencia, el extremismo y el conflicto. Supone un nuevo sueño, el sueño que dio origen a la UNESCO: la solidaridad moral e intelectual en el mundo" (Federico Mayor, Director General de la UNESCO, EFA Forum, 1994:42).

En Marzo de 1990, en Jomtien, Tailandia, tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre "Educación para Todos". En este evento participaron gobiernos, agencias internacionales, organismos no-gubernamentales, asociaciones profesionales y personalidades destacadas en el ámbito educativo provenientes del mundo entero. Los 155 gobiernos presentes suscribieron una Declaración Mundial y un Marco de Acción comprometiéndose a asegurar una educación *básica de calidad* a niños, jóvenes y adultos.

1. Versiones anteriores de este documento, con el nombre de "Educación para Todos: la propuesta, la respuesta", fueron circuladas ampliamente para comentarios y se enriquecieron con las observaciones y sugerencias de muchas personas, tanto individualmente como en diversas reuniones realizadas entre marzo y diciembre de 1999. La versión inicial fue presentada en el seminario internacional "Educación primaria al final de la década: Políticas curriculares en el Perú y los países andinos" (TAREA, Lima, 3-6 marzo). Una versión ampliada se presentó en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de Educación Comparada (Toronto, 14-18 abril), en la serie de paneles "Nueve años después de Jomtien" auspiciados por el CIDA. Posteriormente, se nos invitó a discutir el documento en Chile, con un equipo del Ministerio de Educación (Santiago, 17 junio), en México ("I Foro de Análisis y Seguimiento de la Educación para Todos" organizado por Ayuda en Acción-México, CESDER y FAI-Centro, Zautla, Puebla, 11-12 agosto), en Colombia (Seminario Regional de Puntos Focales de Educación convocado por la Oficina Regional de UNICEF, Bogotá, 23-27 agosto) y en Brasil (reunión del Comité Ejecutivo de la Campaña por el Derecho a la Educación, AVão Educativa, Sao Paulo, 4-5 noviembre). Fue asimismo discutido en un seminario interno del IIPE UNESCO Buenos Aires. En particular, quiero agradecer el apoyo y los aportes de: José Luis Coraggio, José Rivero, Budd Hall, Daniel Schugrensky, Agneta Lind, Chu Shiu Kee, Miguel Soler Roca, Sofialeiticia Morales, Emilio Tenti, César Coll, Pablo Latapí, Beatrice Avalos, Benjamin Berlanga, Jorge Osorio, Ricardo Diez-Hochleitner, Domingo Rivarola, Blas Santos, Juan Carlos Tedesco y Malú Valenzuela. También los comentarios de Inés Aguerro, Nora Elichiry, María del Carmen Feijó, María Antonia Gallart, Claudia Jacinto, Hilda Lanza, Mariano Narodowsky, Paula Pogré y Guillermina Tiramonti. Agradezco muy especialmente la colaboración de María José Gamboa, secretaria del IIPE. Lo dicho aquí sigue siendo, con todo, de mi entera responsabilidad.

Cuatro organismos internacionales auspiciaron dicha Conferencia, formaron una Comisión Inter-Agencial y han estado involucrados en el seguimiento de esta iniciativa: UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y BANCO MUNDIAL².

No era la primera vez que se organizaba una conferencia internacional importante sobre educación ni la primera vez que se planteaba la meta de la alfabetización y la escolarización universales. Las conferencias de Karachi y Addis Abeba, a comienzos de los años 60 — para no mencionar conferencias anteriores en Bombay (1952), El Cairo (1954) o Lima (1956) — habían creído factible lograr ambas metas para 1980. Para 1990, no obstante, las estadísticas indicaban la existencia de más de 100 millones de niños y niñas sin acceso a la escuela y más de 900 millones de adultos analfabetos en el mundo. De hecho, entonces, "la misma conferencia de marzo de 1990 en Tailandia es el reconocimiento oficial del fracaso" (Bousquet, 1990:83) de los llamados y compromisos internacionales anteriores. No obstante, como sostendremos aquí, **Jomtien fue no sólo un intento por asegurar educación básica — satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje — a la población mundial, sino por remozar la visión y el alcance de dicha educación básica.**

La EpT sirvió de marco para el diseño y la ejecución de políticas educativas a nivel mundial, particularmente en educación básica, durante la década de los 90. Impulsadas por los cuatro "socios" de Jomtien, a través del Foro Consultivo Internacional para la "Educación para Todos" (*EFA Forum*), y bajo la coordinación general de la UNESCO, a lo largo de la década se realizaron una serie de reuniones, a nivel regional y global, para evaluar la marcha del programa (ver Recuadro 1)³.

2. El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) sería incorporado más adelante (oficialmente, en 1998) como quinto miembro de la coalición inter-agencial detrás de la *Educación para Todos*.

3. A partir de 1990, el Foro Consultivo realizó tres reuniones globales para evaluar la marcha de la EpT: en 1991 (París), 1993 (Nueva Delhi) y 1996 (Amman). Cada una de ellas fue precedida por reuniones regionales o subregionales de evaluación, y de mesas redondas sobre la EpT a nivel nacional, en África, Asia y América Latina y el Caribe. Asimismo, entre 1993 y 1995 UNICEF y el IPE-UNESCO organizaron conjuntamente una serie de seminarios regionales y subregionales de alto nivel, con presencia de ministros y decisores de política, a fin de recabar comentarios e informaciones sobre la marcha de la EpT en sus respectivos países. Dichos seminarios se hicieron en: Ouagadougou, Burkina Faso (abril 1993) para los países al sur del Sahara, en África; Kampala, Uganda (septiembre 1993) para los países de África Meridional y Oriental; Amman, Jordania (octubre 1994) para los países Arabes; y Yangoon, Myanmar (marzo 1995) para el Sudeste Asiático y el Pacífico. (Ver: Deblé y Carron, 1993; Wright y Govindra, 1994; Lorfing y Govinda, 1995; De Grauwe y Bernard, 1995). La única región en que no se hizo este tipo de seminario fue América Latina y el Caribe. Los informes y materiales de ambas series de reuniones -Foro Consultivo y UNICEF /IPE-UNESCO- constituyen un insumo y una referencia importante del presente documento.

Desde mediados de 1998 se iniciaron actividades destinadas a la evaluación de la década. A fines de 1998 el Foro Consultivo distribuyó a los gobiernos unas Directivas Técnicas (material impreso y dos diskettes con formularios listos para el ingreso de datos) para que cada país preparara un informe en torno a 18 indicadores considerados relevantes para dicha evaluación (ver Recuadro 2). También se organizaron encuestas, estudios de caso y estudios temáticos en diversos países, bajo la coordinación de la UNESCO. Resta aún una evaluación de lo hecho por las cuatro agencias internacionales que impulsaron esta iniciativa, respecto de los compromisos y metas que ellas mismas se fijaron individual y colectivamente.

El fin del siglo XX y el comienzo del XXI encuentra al mundo en un momento de cambio acelerado, grandes contradicciones y gran incertidumbre, período caracterizado como de transición entre dos épocas⁴. El panorama educativo está convulsionado, cruzado por la insatisfacción y por una prolongada "crisis de la educación", así como por numerosas propuestas e intentos de cambio, desde arriba (reformas del sistema) y desde abajo (innovaciones a nivel institucional y local).

La Educación para Todos vino a dinamizar un proceso de expansión y reforma educativa iniciado en muchos países en desarrollo mucho antes de 1990. El tramo recorrido en esta década no es ni homogéneo ni lineal: hay avances importantes en algunos frentes, estancamiento y hasta mayor deterioro en otros y, por supuesto, variaciones importantes entre regiones y países, así como en el interior de los países⁵. Nuevos problemas han surgido como resultado de las nuevas soluciones. La situación no está cristalizada;

4. Ver, al respecto, la obra de M. Castells, *La era de la información*. Economía, sociedad y cultura, tres volúmenes, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

5. Algunos datos estadísticos proporcionados por el Foro Consultivo (1996c) como parte de la evaluación de mitad de década (1990-1995):

- la matrícula escolar en los países en desarrollo creció en 50 millones de alumnos (de 496 millones a 545 millones) y a un ritmo dos veces mayor que en la década de los 80. Las regiones que más incrementaron la matrícula fueron Asia del Sur y África Sub-Sahariana (33 millones), seguidas de los países árabes (5 millones), América Latina y el Caribe (6 millones) y Asia Oriental (5 millones).
- de 128 millones (1990) de niños fuera de la escuela se había pasado a 109 millones (1995).
- había 872 millones de personas analfabetas mayores de 15 años en los países en desarrollo, 4 millones más que en 1990; 3 millones vivían en África Sub-Sahariana y los estados Árabes.
- la matrícula escolar continuó descendiendo o empezó a descender en varios países: Angola, Camerún, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Ruanda y Uganda, en África; Corea, Irak, y Tailandia, en Asia; Ecuador, Jamaica y Uruguay, en América Latina y el Caribe. El Foro Consultivo asumía que en Corea y Tailandia el descenso en la matrícula podía deberse al descenso de la población en edad escolar así como a la normalización gradual de la edad de los alumnos al ingresar al sistema. (Lo mismo podría ser válido quizás para el caso de Uruguay).

más bien, lo característico es la inestabilidad y la vulnerabilidad de lo alcanzado. Por ello, antes que de *éxitos y fracasos, logros y dificultades*, parece más apropiado hablar de *tendencias, tensiones, dilemas, contradicciones, desafíos* aún por encarar.

Es prematuro juzgar la eficacia de esta iniciativa en términos de las metas formuladas. Si bien los resultados de la evaluación (los 18 indicadores) estarán disponibles en el año 2000⁶, el verdadero impacto podrá apreciarse recién avanzada la nueva década. Esto, no sólo dado el retraso que normalmente caracteriza a las estadísticas educativas (y a las dimensiones cuantitativas y cualitativas que éstas, en este caso, no lograrán cubrir) sino dados los tiempos que toma procesar y percibir los cambios en el campo de la educación. No obstante, el camino recorrido — y las propias evaluaciones realizadas hasta la fecha — permiten perfilar tendencias y sacar algunas conclusiones de orden general, más en el plano cualitativo y de proceso que en el de los resultados y las metas cuantitativas.

El presente trabajo no pretende evaluar el cumplimiento de las metas cuantitativas planteadas en el marco de la EpT. Encara la Educación para Todos más como *concepto* y como *estrategia* que como meta en sí misma. En particular, se centra en analizar si, y hasta qué punto, ha logrado plasmarse la "visión ampliada de la educación básica", y la visión renovada de la política educativa y de la cooperación internacional en este campo, perfiladas por la Educación para Todos y acordadas en Jomtien, visión que era -por cierto- consustancial al logro de las metas planteadas.

Argumentamos en este documento que ha habido un "encogimiento", en el concepto y en la práctica, del ideario y las metas originales de la EpT. La *visión ampliada* de educación básica acordada en Jomtien — eje de la propuesta y aspecto más novedoso y potencialmente transformador de la misma — no prendió en las formulaciones ni en los hechos de las políticas y reformas educativas impulsadas en la década de los 90s (ver Recuadro 3).

Esta tendencia, manifiesta desde los inicios de la EpT, fue percibida y destacada por el propio Foro Consultivo en repetidas oportunidades:

6. La coordinación y el cronograma del proceso de evaluación fueron definidos así:

- abril-septiembre 1999: evaluación nacional, a cargo de un coordinador designado en cada país dentro del Ministerio de Educación.
- octubre 1999-febrero 2000: reuniones regionales, con ayuda de un grupo técnico coordinado por la respectiva oficina regional de la UNESCO.
- 26-28 abril 2000: Foro Mundial de Educación en Dakar, Senegal, y adopción de una Agenda para la Educación en el Siglo XXI.

"El concepto de *Educación para Todos* ha ganado definitivamente presencia a nivel mundial y ha inspirado numerosas resoluciones y pronunciamientos de política así como de legislación y planificación educativa. No obstante, no todos los países han co-tejado la retórica con la acción, y muchos de los que están comprometidos con la Educación para Todos enfrentan dificultades serias. Asimismo, con pocas excepciones, los países industrializados no parecen aún haberse percatado de que la Educación para Todos también es relevante para ellos y que va más allá de lograr que todos los niños entren a la escuela. A medida que, cada vez más, la economía en estos países se basa en la información y se orienta al mercado mundial, se requieren competencias cada vez más sofisticadas de alfabetización y cálculo en el lugar de trabajo y en la comunidad, elevándose de este modo el nivel de las necesidades básicas de aprendizaje.

A pesar de su difusión, la *Educación para Todos* es a menudo malentendida como 'escolaridad para todos' y como equivalente a Educación Primaria Universal (EPU), una meta largamente proclamada por la comunidad internacional. Más aún, el importante concepto de 'satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje' ha recibido mucha menos atención que el esfuerzo por asegurar a cada niño y niña un lugar en la escuela. Se asume que el currículo escolar satisface estas necesidades, pero muy pocos países reportan esfuerzos por definirlos. Puesto que las necesidades básicas de aprendizaje cambian obviamente a lo largo de la vida de una persona y evolucionan en cada sociedad con el paso del tiempo, este importante pilar de la EpT ciertamente requiere una atención mucho más activa y continuada que la que ha recibido hasta hoy. Probablemente debido a estos problemas conceptuales, la 'visión ampliada de la educación básica' contenida en la Declaración Mundial de 1990 se ha aplicado de manera selectiva. Gran parte de la atención se ha depositado en incrementar la matrícula de la escuela primaria y reducir las disparidades de género. Mucha menos atención se ha prestado a satisfacer las necesidades de aprendizaje de los adultos y los jóvenes al margen del sistema escolar. A pesar de que las tasas de alfabetización de adultos continúan mejorando, la brecha entre hombres y mujeres se cierra muy lentamente. La importancia de las actividades de desarrollo infantil parece apreciarse de manera más amplia, y se ha dado una expansión en la provisión de estas actividades, pero el número de niños atendidos en los países en desarrollo continúa siendo muy bajo. Finalmente, a pesar de los signos de preocupación acerca de la necesidad de mejorar la calidad de la educación y los logros de aprendizaje, hay escasa evidencia de que se estén dando acciones efectivas" (Foro Consultivo, 1996a:43-44).⁷

La *visión ampliada* y la propia adopción del concepto *educación básica* fueron resultado de un complejo proceso de discusión y negociación entre las cuatro agencias impulsoras de la EpT (Ahmed, 1997; Habte, 1997):

7. Las citas tomadas de documentos originalmente en inglés o francés (ver bibliografía al final), incluidos los documentos de Jomtien - *Declaración sobre Educación para Todos* y *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* - son traducciones nuestras.

UNESCO abogó por una comprensión amplia de lo educativo y por la inclusión de la alfabetización y la educación de adultos en particular; UNICEF defendió el desarrollo infantil y la educación inicial dentro del concepto de *educación básica*, así como — junto con UNESCO — la necesidad de flexibilizar y diversificar la oferta educativa incluyendo variantes no-formales, distintas de las variantes escolares convencionales; el Banco Mundial propuso focalizar la EpT en el sistema escolar y la educación primaria; y el PNUD no defendió una posición definida al respecto.⁸

Educación básica fue, de este modo, un término de consenso en el que se amalgamaron las visiones, prioridades y agendas de cada uno de los socios internacionales de Jomtien, de los países, y de los numerosos especialistas nacionales e internacionales por cuyas manos pasaron las sucesivas versiones de los documentos. Un término, como tal, cruzado por incoherencias y contradicciones, como lo revelan los propios documentos de Jomtien y los producidos posteriormente por las diversas agencias en torno a la EpT. Un término que ya tenía vida y usos propios (y diversos) en los distintos países con anterioridad a Jomtien, y que, como se ha visto, no era fácil de resignificar con sólo agregarle adelante el apelativo de "visión ampliada".⁹

Dado el peso de las agencias internacionales en la iniciativa y el liderazgo global de la EpT y, en general y crecientemente, en la formulación, financiamiento y ejecución de la política educativa en los países en desarrollo, es difícil deslindar la actuación de las agencias y la de los países en la concreción de la EpT y en sus resultados. **Este documento, por ello, ubica a ambos — países y agencias internacionales — como objeto de análisis.**

8. La educación — en tanto desarrollo de las capacidades nacionales — es elemento fundamental del *Desarrollo Humano Sustentable* defendido por el PNUD. El PNUD concentra su acción en las necesidades educativas básicas de ciertos grupos, colaborando con organismos como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Impulsa la educación ambiental, el monitoreo y la evaluación, y programas de educación a distancia a través de la radio. Un estudio sobre educación y capacitación en los países en desarrollo realizado en 1989 y encargado por el Centro de Desarrollo Educativo del PNUD recomendaba a este organismo asumir tres funciones principales respecto de la cooperación para la educación y la capacitación: 1) desarrollar marcos de referencia y guías para la elaboración de propuestas de proyectos en estas dos áreas (en tanto agencia principal de financiamiento del sistema de Naciones Unidas); 2) convocar y organizar un grupo consultivo en educación y capacitación formado por representantes de las principales agencias donantes en estos campos (en tanto agencia coordinadora del sistema de Naciones Unidas); y 3) promover la búsqueda de alternativas a los desafíos planteados por la austeridad financiera (PNUD, 1989).

9. *Educación básica* es un término acuñado en la mayoría de países, por lo general como equivalente a *educación general*, *educación elemental*, *educación fundamental*, *educación obligatoria*, *educación primaria*, y asociado a la infancia. Como veremos, estos significados se han mantenido, junto con una tendencia general a ampliar (el número de años de) dicha educación obligatoria, primaria o elemental.

Recuadro 1

Las reuniones del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos: Tomando el pulso a los avances post-Jomtien

El Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos (*EFA Forum*) fue creado a raíz de la Conferencia de Jomtien como órgano inter-agencial encargado del seguimiento de la EpT a nivel mundial. En él están representados gobiernos nacionales, agencias multilaterales y bilaterales, y organismos no-gubernamentales. El Foro debía ser un mecanismo informal para la consulta y el intercambio de información entre los directamente vinculados a la EpT e interesados en su seguimiento.

La primera reunión del Foro (París, 4-6 Diciembre 1991), al analizar lo realizado por los países y las agencias financieras a partir de 1990, centró su atención en la meta de la universalización de la educación primaria y sus posibilidades, incluyendo una estimación de costos.

La segunda reunión (Nueva Delhi, 8-10 Septiembre 1993) adoptó como eje la calidad de la educación básica. Esta segunda reunión, al revisar el progreso en los dos primeros años de la EpT, señalaba que:

- Cerca de 120 países en desarrollo reportaban medidas de seguimiento post-Jomtien: 77 habían organizado reuniones nacionales de EpT, 105 establecido metas de EpT para los 90s y 109 diseñado estrategias o planes de acción para la EpT. Como dato preocupante se destacaba que sólo 56 países reportaban la activación de algún mecanismo para promover o monitorear el progreso de las metas, y sólo 13 habían incrementado significativamente el presupuesto para la educación básica.
- La mayor parte de los países industrializados no había tomado ninguna medida de seguimiento a las metas de EpT, persistiendo la idea de que ésta concierne únicamente al mundo en desarrollo y, en todo caso, a los países industrializados únicamente en tanto donantes.
- En cuanto a los compromisos financieros de los socios de Jomtien: el Banco Mundial había duplicado sus préstamos para educación básica (de US\$ 500 millones en 1990 a US\$ 1 billón en 1993), igual que el PNUD (dos terceras partes de sus programas para 1992-96 incluían la educación básica); UNICEF avanzaba lentamente en su compromiso de asignar 25% de su presupuesto a la educación básica para el 2000; UNESCO, que no es una agencia de financiamiento, había expandido y otorgado prioridad a sus actividades de alfabetización y educación básica.

El II Foro volvió a recordar la seriedad de los compromisos y la urgencia de acelerar las medidas necesarias para alcanzar las metas y, en particular, el acceso igualitario a la escuela por parte de niños y niñas. De no tomarse medidas urgentes, se advirtió, la disparidad en el acceso no sólo se mantendría sino que se profundizaría para el año 2000, particularmente en Asia del Sur y el Africa Sub-Sahariana.

La tercera reunión (Amman, 16-19 Junio 1996) hizo una evaluación de mitad de década, en medio de un "clima general de moderado optimismo" y concluyó en los siguientes puntos principales:

- Logros: Se constataban avances en todas las regiones, sobre todo en términos de acceso a la educación primaria, aunque lento y menor al esperado. El número de niños de 6 a 11 años al margen de la escuela había disminuido. Se percibía mayor énfasis sobre la calidad de la educación, la reflexión, la planificación más rigurosa y las posibilidades de la innovación.
- Limitaciones: La "visión ampliada" de la educación básica se veía a menudo reducida a "meter más niños en la escuela". El avance había sido lento particularmente en el terreno de una mayor equidad en el acceso y la calidad de la educación de la niña y la mujer. El desarrollo infantil y la educación pre-escolar así como la educación extraescolar de jóvenes y adultos habían sido descuidadas en muchos países. La tendencia a focalizar en la educación básica estaba desatendiendo los vínculos esenciales con la educación secundaria y universitaria, así como la formación/capacitación docente y el desarrollo de la educación técnica y vocacional.

Por todo ello, el Comunicado final de la reunión concluía que *"no hay ninguna razón para la complacencia, sino la necesidad de una acción más vigorosa y concertada, informada por una investigación, información y análisis sólidos, con una atención focalizada en los resultados"* y llamaba a la comunidad internacional proveedora de fondos a reforzar el apoyo financiero, la coordinación inter-agencial y la flexibilidad para responder a los requerimientos de los países.

Fuentes:

- EFA Forum, *Quality Education for All. Final Report (Second Meeting of the International EFA Forum)*, UNESCO, Paris, 1994
- EFA Forum, *Education for All: Achieving the Goal, Final Report (Mid-Decade Meeting of the EFA Forum)*, UNESCO, Paris, 1996.
- UNESCO, *Education for All, Status and Trends*, Paris, 1993.
- UNICEF, *Education News*, N° 17-18, "Special Issue: Six Years After Jomtien", New York, 1997.

Recuadro 2

Indicadores de base para evaluar una década de "Educación para Todos"

Indicador 1	Tasa bruta de matrícula en programas de desarrollo de la primera infancia, en el sector público, privado y comunitario, expresada en porcentaje del grupo de edad oficial correspondiente, o dentro del grupo de edad comprendido entre los 3 y los 5 años.
Indicador 2	Porcentaje de nuevos alumnos que ingresan al primer grado de la enseñanza primaria, a quienes se ha ofrecido un programa organizado de desarrollo de la primera infancia.
Indicador 3	Tasa bruta de matrícula: nuevos alumnos que ingresan al primer grado de la enseñanza primaria como porcentaje de la población en edad oficial de ser admitida en este nivel de enseñanza.
Indicador 4	Tasa neta de matrícula: nuevos alumnos que ingresan al primer grado de la enseñanza primaria en edad oficial de ser admitidos a este nivel como porcentaje de la población correspondiente.
Indicador 5	Tasa bruta de escolarización.
Indicador 6	Tasa neta de escolarización.
Indicador 7	Gasto público ordinario destinado a la enseñanza primaria: (a) en porcentaje del PIB y (b) por alumno, en porcentaje del PIB por habitante.
Indicador 8	Gasto público destinado a la enseñanza primaria en porcentaje del total del gasto público en educación.
Indicador 9	Porcentaje de docentes de enseñanza primaria que poseen el título académico requerido.
Indicador 10	Porcentaje de docentes de enseñanza primaria acreditados para la enseñanza de acuerdo a las normas nacionales.
Indicador 11	Número de alumnos por docente.
Indicador 12	Tasa de repetición por grado.
Indicador 13	Tasa de supervivencia en el quinto grado de la escuela primaria (porcentaje de la cohorte que alcanza efectivamente el quinto año).
Indicador 14	Coefficiente de eficacia (número ideal de años-alumnos necesarios para que una cohorte complete el ciclo primario, expresado en porcentaje del número efectivo de años-alumnos).
Indicador 15	Porcentaje de alumnos que han alcanzado como mínimo el cuarto grado de primaria y que dominan un conjunto de competencias básicas definidas a escala nacional.
Indicador 16	Tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años de edad.
Indicador 17	Tasa de alfabetización de adultos: porcentaje de la población de más de 15 años que sabe leer y escribir.
Indicador 18	Índice de paridad de alfabetización entre los sexos: relación entre la tasa de alfabetización de las mujeres y la de los hombres.

Fuente:

Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000. Directivas técnicas*, UNESCO, París, 1998.

Recuadro 3

Educación Básica

VISION RESTRIGIDA (Convencional)	VISION AMPLIADA (Educación para Todos)
Se dirige a los niños.	Se dirige a niños, jóvenes y adultos.
Se realiza en el aparato escolar.	Se realiza dentro y fuera del aparato escolar.
Se limita a un período de la vida de una persona.	Dura toda la vida y se inicia con el nacimiento.
Equivale a educación primaria o a algún nivel educativo pre-establecido.	No se mide por el número de años de estudio o de certificados, sino por lo aprendido efectivamente.
Se garantiza a través de la enseñanza de determinadas materias o asignaturas.	Se garantiza a través de la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.
Reconoce como válido un único tipo de saber: el adquirido en el aparato escolar y a través de la enseñanza sistemática.	Reconoce la validez de todo tipo de saber, incluidos los saberes tradicionales.
Es uniforme, igual para todos.	Es diferenciada, pues las necesidades básicas de aprendizaje son diversas entre diversos grupos y culturas, así como los medios y modalidades para satisfacerlas.
Es estática (la reforma escolar y curricular como eventos puntuales y espasmódicos).	Es dinámica, cambia a lo largo del tiempo (reforma educativa y curricular como proceso de permanente revisión y actualización).
En la definición de qué y el cómo prima el punto de vista de la oferta (la institución escolar, el aparato y la administración escolares).	En la definición de qué y el cómo prima el punto de vista de la demanda (el alumno, la familia, las demandas sociales).
Está centrada en la perspectiva de la enseñanza.	Está centrada en la perspectiva del aprendizaje.
Es responsabilidad del Ministerio de Educación (lo educativo como sector y como responsabilidad sectorial).	Involucra a todos los Ministerios e instancias gubernamentales a cargo de acciones educativas (requiere políticas multisectoriales).
Es responsabilidad del Estado.	Es responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y exige por tanto construcción de consensos y coordinación de acciones.

Fuente:

J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, CEM-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1997.

II. Educación para Todos: La propuesta¹⁰

1. Cada persona — niño, joven o adulto — deberá poder aprovechar las oportunidades educativas destinadas a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como la alfabetización, la expresión oral, el cálculo, y la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos, habilidades, valores y actitudes) que requieren los seres humanos para sobrevivir, desarrollar todas sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de sus vidas, tomar decisiones informadas, y continuar aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el paso del tiempo.

2. La satisfacción de estas necesidades fortalece a las personas en sus capacidades y les confiere la responsabilidad de respetar y desarrollar su herencia cultural, lingüística y espiritual común, promover la educación de los demás, defender la causa de la justicia social, proteger el medio ambiente y ser tolerantes con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, y trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente.

3. Otro objetivo, no menos esencial, del desarrollo educativo es la transmisión y el enriquecimiento de los valores culturales y morales comunes. Es en estos valores que los individuos y la sociedad fundamentan su identidad y su dignidad.

4. La educación básica es más que un fin en sí misma. Es el cimiento del aprendizaje permanente y del desarrollo humano, sobre la cual los países pueden construir, de manera sistemática, otros niveles y tipos de educación y capacitación. (Artículo 1, Declaración Mundial sobre "Educación para Todos").

El contexto: La situación de la educación básica en el mundo a inicios de 1990

Para entender la urgencia de la *Educación para Todos* y el peso puesto sobre la educación básica es preciso ubicar, como empezó haciendo la Declaración de Jomtien, la situación de la *educación básica* en el mundo para 1990:

10. Ver: Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990b. *Declaración Mundial sobre "Educación para Todos" y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, Marzo 1990). Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial.

- Más de 100 millones de niños — 60 de ellos, niñas — sin acceso a la escuela primaria.
- Más de 960 millones de adultos — dos tercios de ellos, mujeres — analfabetos, y un número inestimado, sin duda creciente, de *analfabetos funcionales* (personas que dicen saber leer y escribir pero cuyo manejo de la lengua escrita es insuficiente para utilizarla con sentido en la vida diaria).
- Más de la tercera parte de los adultos del mundo al margen de informaciones y conocimientos elementales, necesarios para mejorar su vida y la de sus familias.
- Más de 100 millones de niños e incontables adultos no lograban completar la escuela primaria, y un número indeterminado — seguramente alto — lograba terminarla pero sin haber aprendido los conocimientos básicos que la escuela está llamada a asegurar.

En otras palabras, y pese al gran crecimiento de la matrícula escolar en todas las regiones del mundo y en la mayor parte de países en las tres últimas décadas, el desafío de una educación básica para todos seguía en pie.

La Conferencia tuvo el mérito de volver a poner el tema educativo en el centro, haciendo un llamado de atención a nivel mundial sobre la importancia y la prioridad de la educación, y de la *educación básica*, en particular.¹¹

"Educación para Todos" equivale a "Educación *Básica* para Todos", entendiéndose por educación básica una educación capaz de satisfacer *las necesidades básicas de aprendizaje (NEBA)* de niños, jóvenes y adultos. Las NEBA, a su vez, se definían como aquellos conocimientos teóricos y prácticos, destrezas, valores y actitudes que, en cada caso y en cada circunstancia y momento concreto, resultan indispensables para que las personas puedan encarar sus necesidades básicas en siete frentes:

- 1) la supervivencia,
- 2) el desarrollo pleno de las propias capacidades,
- 3) el logro de una vida y un trabajo dignos,
- 4) una participación plena en el desarrollo,
- 5) el mejoramiento de la calidad de vida,

11. Hay que notar que ni en la Declaración ni en el Marco de Acción de la "Educación para Todos" se hace referencia a la educación como un derecho de todos; se trata de que las personas puedan "beneficiarse de las oportunidades educacionales que se le ofrecen" (ver la formulación del Artículo 1, incluido antes). UNICEF destaca, en este sentido, como una agencia que continúa articulando su agenda en torno a los *derechos*, la educación uno de ellos.

- 6) la toma de decisiones informadas, y
- 7) la posibilidad de continuar aprendiendo.

Se reconocía que los distintos grupos humanos tienen distintas necesidades básicas y, por ende, diferentes necesidades básicas de aprendizaje, así como diferentes medios y maneras de satisfacerlas. Se afirmaba que dichas NEBA varían en cada país y en cada cultura, se diferencian entre sectores y grupos sociales (en virtud de raza, edad, género, cultura, religión, ubicación territorial, etc.) y cambian a lo largo del tiempo, por lo que es preciso actualizar constantemente tanto contenidos como modalidades de enseñanza.

Educación básica, tal y como fue (re)definida en Jomtien, no equivale a *educación primaria* ni se resuelve únicamente dentro del aparato escolar. En la satisfacción de las NEBA intervienen, además del aparato escolar, otras instancias educativas y ambientes de aprendizaje tales como la familia, la comunidad y los medios de comunicación. Dentro del ámbito de la educación básica, se definió como prioritaria la *educación primaria* — y, en particular, el objetivo de la *universalización de la educación primaria (EPU)* —, considerada la "*punta de lanza*" y "*el principal sistema para impartir educación básica fuera de la familia*".

Las **estrategias** acordadas en la Conferencia fueron:

- **Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos** —niños, jóvenes y adultos—, reconociendo que tienen necesidades de aprendizaje diferentes, lo que exige contenidos, vías y modalidades también diferentes de enseñanza y aprendizaje.
- **Dar prioridad a niñas y mujeres**, eliminando los obstáculos que les impiden acceder a la educación así como toda forma de discriminación en el ámbito educativo.
- **Prestar atención especial a los grupos desamparados** y a las personas discapacitadas, facilitando su aprendizaje y corrigiendo las desigualdades educativas que operan en su contra.
- **Concentrar la atención en el aprendizaje**, antes que en aspectos formales tales como el número de años de escolaridad o los certificados, asegurando que niños, jóvenes y adultos aprendan efectivamente, buscando "*alcanzar y mantener un nivel aceptable de aprendizaje*" para todos ellos, así como "*aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados*".

- **Valorizar el ambiente para el aprendizaje**, advirtiendo la necesidad de ciertas condiciones materiales, físicas y emocionales esenciales para aprender. Asegurar estas condiciones a niños, jóvenes y adultos, incluyendo nutrición, atención de salud y apoyo en otros ámbitos indispensables, es responsabilidad y tarea de cada sociedad.
- **Fortalecer la concertación de las acciones**, reconociendo la obligación que tienen el Estado y las autoridades educacionales de proporcionar educación básica a toda la población, pero también la necesidad de involucrar a toda la sociedad: organismos gubernamentales y no-gubernamentales, sector privado, comunidades locales, grupos religiosos, familias. En particular, se destacaba la urgente necesidad de mejorar la situación del personal docente.
- **Ampliar el alcance y los medios de la educación básica**, adoptando una "*visión ampliada*" de la educación básica que no se reduce ni a un período de la vida (la infancia) ni a una institución particular (la escuela) ni a un único tipo de conocimientos (los contemplados en el currículo escolar prescrito oficialmente), sino que comienza con el nacimiento, es permanente y se prolonga a lo largo de toda la vida de una persona, involucra a niños, jóvenes y adultos, reconoce la validez de los saberes tradicionales y el patrimonio cultural autóctono de cada grupo social, se realiza más acá y más allá del aparato escolar (familia, comunidad, lugar de trabajo, medios de comunicación, etc.), pudiendo recurrir a modalidades no-formales e informales como vías alternativas (ver Recuadro 3).

Las metas y los requerimientos

Las **metas** acordadas en Jomtien fueron:

1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, hacia el año 2000.
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.

4. Reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.
6. Aumento de la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación — incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social — evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.

La Conferencia concluyó que, para lograr estos objetivos y metas, hacían falta una serie de **requerimientos**:

- Generar un contexto de políticas de apoyo, en el campo económico, social y cultural.
- Movilizar recursos financieros, públicos, privados y voluntarios, reconociendo que el tiempo, la energía y el financiamiento dirigidos a la educación básica constituyen la más profunda inversión que pueda hacerse en la población y el futuro de un país.
- Fortalecer la solidaridad internacional, promoviendo relaciones económicas justas y equitativas para corregir las disparidades económicas entre naciones, priorizando el apoyo a los países menos desarrollados y de menores ingresos, y eliminando los conflictos y contiendas a fin de garantizar un clima de paz.

III. Educación para Todos: La respuesta

La iniciativa de la EpT encontró eco en todo el mundo, en particular entre los gobiernos y decisores de políticas en los países en desarrollo. No obstante, y a pesar de la amplia difusión de la Conferencia y de sus publicaciones iniciales, la EpT no penetró en las esferas intermedias del sector educativo ni tocó a los docentes, mucho menos a la población en general.

La EpT coincidió con, o contribuyó a suscitar (o resucitar) un importante movimiento de expansión y reforma en torno a la educación básica, ha generado múltiples iniciativas, y ha destapado nuevos recursos humanos y financieros tanto a nivel internacional como nacional. Programas y proyectos nuevos — varios de ellos innovadores — han visto la luz en los últimos años, en un clima general que favorece la innovación y la experimentación.

Instaló en la comunidad mundial una tensión en torno a metas ambiciosas, algunas de ellas con potencial genuinamente transformador, en el ámbito educativo. El acento puesto sobre la educación de la niña y la mujer llevó a una mayor toma de conciencia sobre el problema; numerosos países se plantearon e impulsaron políticas y estrategias expresas para encararlo. La insistencia sobre cuestiones como la evaluación, el aprendizaje, el monitoreo, la información, prendió en iniciativas concretas, algunas de carácter subregional e incluso inter-regional. La falta de confiabilidad de las estadísticas educativas, e incluso su virtual inexistencia en varios países, dio paso a una preocupación y esfuerzos concretos por mejorar los actuales sistemas de información estadística en el medio escolar.¹²

Los años 90 fueron un período prolífico en estudios y publicaciones sobre el tema educativo y sobre la educación básica, en particular. Se dieron cambios en los patrones de financiamiento, en favor de la educación básica, tanto a nivel de agencias como de gobiernos. Las agencias internacionales y, en particular, las vinculadas a la EpT, probaron a lo largo de estos años nuevos escenarios y mecanismos en el difícil terreno de la cooperación inter-agencial.

No obstante, al término de la década, era evidente la brecha entre lo avanzado y lo que debería haberse avanzado para acercarse a las metas, al menos

12. En 1990 no existía una base actualizada y confiable de datos estadísticos para el sector educativo. El "problema estadístico" subsiste, aunque se han dado avances en algunos países y a nivel de la coordinación inter-agencial de la EpT. Ver, para el caso de América Latina: McMeekin, 1998.

a las dos metas que fueron expresamente planteadas para el año 2000: el acceso y la completación universales de la enseñanza primaria, y la reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad de la tasa vigente para 1990.

Las posibles "lecturas" de la propuesta de *Educación para Todos*

En un documento preparado a inicios de 1992 para un seminario latinoamericano organizado por la UNESCO-OREALC y el IDRC en Santiago de Chile, como seguimiento a la conferencia de Jomtien, afirmábamos que los documentos de la *Educación para Todos* se prestaban a lecturas muy diversas, pudiendo derivarse de ellos tanto una transformación profunda de lo educativo, como la reproducción ampliada de lo mismo, a lo sumo arropado con nuevas terminologías y con ese manto de innovación ficticia que provocan las "modas" en el ámbito de la educación (Torres, 1993)¹³:

La Declaración de Jomtien y la iniciativa de "Educación para Todos" dan (y están ya dando de hecho) pie para múltiples "lecturas". Puede entenderse como una invitación a seguir haciendo lo que ya se venía haciendo de todos modos, o bien entenderse como un llamado a una genuina revolución educativa. En realidad, cada uno de los mandatos de Jomtien puede entenderse y ponerse en práctica de maneras muy diversas:

- **Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje**

Puede interpretarse como un compromiso menor, destinado a garantizar a la población algunos conocimientos elementales que le permitan enfrentar problemas prácticos vinculados a la supervivencia, a lo inmediato, al ámbito de la vida cotidiana y de lo local.

O bien lo "básico" puede entenderse más allá de la mera supervivencia y los conocimientos instrumentales, asumiendo que lo que está en juego no es sólo la vida sino la calidad de vida de las personas.

- **Ampliar la visión de la educación básica**

Puede entenderse como ampliar el número de años de la escuela primaria, agregándole uno o dos hacia abajo (pre-escolar) o hacia arriba (post-primaria o media).

O bien como una visión renovada de lo educativo, donde lo "ampliado" quiere también decir permanente, dentro y fuera del aparato escolar.

13. R.M.Torres, "¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares", en: Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción, UNESCO-OREALC/IDRC, Santiago, 1993. Este fue uno de los tres documentos de trabajo analizados en el Seminario Regional "Estrategias de Acción para la Satisfacción de Necesidades Básicas de Aprendizaje", pensado como seguimiento latinoamericano a la Conferencia de Jomtien.

- **Universalizar el acceso a la educación básica**

Puede conducir a meter febrilmente niños y niñas a la escuela, repitiendo la historia de la cantidad sin calidad, de la matrícula sin retención, de la enseñanza sin aprendizaje.

O puede conducir a repensar y rediseñar políticas y estrategias educativas de modo de crear oportunidades efectivas de acceso para todos, en particular para los grupos más desfavorecidos y vulnerables, asegurando condiciones indispensables para mantenerse en la escuela y aprender
- **Concentrar la atención en el aprendizaje**

Puede afirmarse que no hay nada nuevo en esto, que es lo que siempre ha hecho el aparato escolar; o entender que lo que hay que hacer es aumentar la cantidad de contenidos que deben aprender los alumnos, o las horas de clase, o los exámenes; o simplemente seguir suponiendo, como hasta hoy, que lo que se enseña se aprende.

O puede, por otro lado, aceptarse que concentrar la atención en el aprendizaje implica un viraje radical a la pedagogía convencional, pues implica poner al alumno en el centro, cambiar los sistemas de evaluación, mostrar resultados efectivos de aprendizaje y hacerse responsable por ellos frente a los padres de familia y la sociedad.
- **Ampliar los medios y el alcance de la educación básica**

Puede entenderse, simplonamente, que lo que hay que hacer es llamar a los medios de comunicación masiva en auxilio del aparato escolar.

O bien entenderlo como un llamado a diversificar los espacios, las modalidades y los medios de enseñar y de aprender, evitando el modelo único y homogéneo, reconociendo la importancia de la educación inicial y la de adultos, la complementariedad entre la educación formal, la no-formal y la informal, la necesidad de romper con el aislamiento de la educación y vincularla a otras esferas igualmente básicas (economía, trabajo, salud, nutrición, medio ambiente, etc.).
- **Mejorar las condiciones de aprendizaje**

Puede entenderse como mejorar las condiciones del establecimiento escolar (reparar y pintar, limpiar y adecantar el aula).

O bien como mejorar las condiciones globales — económicas, sociales, culturales — que inciden sobre el aprendizaje de los alumnos, lo que implica garantizar a quienes aprenden (y a quienes enseñan) las condiciones objetivas y subjetivas básicas que requieren para poder aprender (y enseñar).

- **Fortalecer la concertación de las acciones**

Puede entenderse como organizar conferencias o seminarios sobre el tema educativo, lograr la firma de acuerdos y declaraciones, multiplicar los organismos inter-ministeriales, los comités y las comisiones.

O bien como la instauración de un proceso permanente de información, comunicación y movilización social en búsqueda de un consenso nacional activo en torno al tema educativo, convocando a toda la población, a todos los sectores e instituciones (estado, gremios magisteriales, comunidades locales, grupos religiosos, empresa privada, organismos no-gubernamentales, familias) y a todos los niveles educativos (autoridades nacionales, regionales y locales, rectores, personal docente y administrativo) a un debate amplio y a un esfuerzo común.

- **Educación para todos**

Puede entenderse, en fin, como una nueva moda o una consigna demagógica más, o, peor aún, como una invitación a inflar artificialmente las estadísticas a fin de mostrar metas cumplidas para el año 2000.

O bien puede asumirse como un auténtico intento y un compromiso renovado por lograr una educación básica de calidad para todos.

La Educación para Todos se "encogió"

Lamentable, aunque quizás previsiblemente, las "lecturas" de la EpT que tendieron a primar y a traducirse en políticas y programas se apegaron más a la tradición de la *conservación* y el *mejoramiento* que al desafío del *replanteamiento* y la *transformación*.

Llegado el momento de la ejecución, y frente a la urgencia de los plazos y la presión nacional e internacional por mostrar resultados, la *Educación para Todos* fue inclinándose por los enfoques minimalistas, el corto plazo, la solución fácil y rápida, la cantidad por sobre la calidad. La "*visión ampliada*" de la educación básica y sus ambiciosas metas de una educación de calidad para todos, en muchos sentidos, se "*encogió*" (ver Recuadro 4). Dicho de otro modo: **"la visión ampliada" de la educación básica — que es en verdad una visión ampliada y renovada de la educación en general — no llegó (aún) a plasmarse.**

Recuadro 4

Educación para Todos

PROPUESTA	RESPUESTA
1. Educación para <i>todos</i>	1. Educación para los <i>niños y niñas (los más pobres entre los pobres)</i>
2. Educación <i>básica</i>	2. Educación <i>escolar (primaria)</i>
3. Universalizar la educación <i>básica</i>	3. Universalizar el <i>acceso</i> a la educación <i>primaria</i>
4. Necesidades <i>básicas</i> de aprendizaje	4. Necesidades <i>mínimas</i> de aprendizaje
5. Concentrar la atención en el <i>aprendizaje</i>	5. Mejorar y evaluar el <i>rendimiento escolar</i>
6. Ampliar la <i>visión</i> de la educación <i>básica</i>	6. Ampliar el <i>tiempo</i> (número de años) de la <i>escolaridad obligatoria</i>
7. Educación básica como <i>cimiento de aprendizajes posteriores</i>	7. Educación básica como <i>un fin en sí misma</i>
8. Mejorar las <i>condiciones de aprendizaje</i>	8. Mejorar las <i>condiciones internas de la institución escolar</i>
9. <i>Todos</i> los países	9. Los <i>países en desarrollo</i>
10. Responsabilidad de los <i>países</i> (organismos gubernamentales y no-gubernamentales) y la <i>comunidad internacional</i>	10. Responsabilidad de los <i>países</i>

La propia lista de 18 indicadores elaborados y seleccionados para evaluar una década de *Educación para Todos* revela este achicamiento tanto en la conceptualización como en las expectativas depositadas sobre la EpT:

- Predominan los indicadores educativos/escolares convencionales, de corte cuantitativo, con énfasis sobre el acceso y la matrícula a nivel de la escuela primaria. Se dejan afuera dimensiones claves de la EpT que no se limitan al sistema escolar (por ejemplo: el papel educativo de la familia y de los medios de comunicación, la importancia de una estrategia sostenida de información y educación pública orientada a resolver necesidades básicas de aprendizaje de la población, etc.).

- Los indicadores se refieren exclusivamente al sector educativo, considerado de manera estrecha y aislada. La EpT insistió en la necesidad de un enfoque inter-sectorial y de políticas de apoyo (salud, nutrición, empleo, etc.) para mejorar las condiciones y el ambiente de aprendizaje de los niños en edad escolar, de sus familias y de la población en general.
- El período para el cual se miden diversos indicadores (tales como la deserción y el propio aprendizaje) abarca fundamentalmente los cuatro primeros años de la escuela primaria, ni siquiera la educación primaria completa. La noción de *educación básica* adoptada en la EpT no se limita al sistema escolar ni a un determinado número de años de estudio, pero sugería la necesidad de al menos 8 o 9 años de exposición a una educación sistemática.
- Los indicadores referidos a la educación de jóvenes y adultos continúan centrados en la alfabetización (definida, a la usanza tradicional, en términos de "saber leer y escribir"), no la educación básica de jóvenes y adultos en sentido amplio (satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje).
- La situación y calidad docente se mide a través de dos indicadores, ambos centrados en la certificación formal.
- Hay un único indicador referido al aprendizaje, eje de la propuesta de Jomtien, y éste aparece definido de manera muy gruesa ("manejo de un conjunto de competencias básicas"), lo que previsiblemente será insuficiente para juzgar lo que constituye el sentido y el objetivo de la educación básica: *la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos*.
- El conjunto de indicadores se refiere al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países; ninguno se refiere al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las agencias internacionales involucradas en esta iniciativa. Se trata, en definitiva, de una evaluación *de las agencias a los países*, sin cabida para una evaluación *de los países a las agencias* e incluso de las agencias entre sí.

1. DE educación para **todos**

A educación de los **niños y las niñas** (los más pobres entre los pobres)

"La educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Con tal fin habría que extender los servicios educativos de calidad y tomar medidas consecuentes para reducir las desigualdades" (Artículo 3, Universalizar el Acceso a la Educación y Fomentar la Equidad).

"Los conocimientos y las habilidades necesarios para mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños deben ser incluidos en los programas comunitarios de educación de adultos. La educación de los niños y de sus padres — o de otras personas encargadas de su cuidado — se refuerzan mutuamente, y esta interacción debería aprovecharse para crear un ambiente de aprendizaje cálido y estimulante para todos" (Artículo 6, Mejorar las Condiciones de Aprendizaje).

La EpT dio un paso significativo al reconocer que *todos* — niños, jóvenes y adultos — tienen necesidades básicas de aprendizaje que resolver y que éstas están interconectadas, integrando de este modo bajo el concepto de *educación básica* tanto la educación de niños como la de adultos, y tanto la educación escolar como la extra-escolar. Al mismo tiempo, abogó en favor de una atención especial hacia las niñas y mujeres, y hacia los "pobres, desasistidos e impedidos".

En la práctica, *todos* se redujo ostensiblemente a la infancia y ni siquiera a *todos los niños y niñas* sino, cada vez más, a los niños y niñas "desfavorecidos", "desamparados", "desasistidos", "carentes", "vulnerables", "en circunstancias especialmente difíciles", "en riesgo", según las distintas denominaciones, en sintonía con la "focalización en la pobreza", las políticas de "discriminación positiva" y los "programas compensatorios" que cobraron auge en la década de los 90 en el ámbito de las políticas sociales, y en el de las políticas educativas en particular.

Los propios estudios y estimaciones de costos que acompañaron y siguieron a la Conferencia de Jomtien se hicieron exclusivamente en torno a la escuela primaria, entendiendo el compromiso firmado en Jomtien como un compromiso mundial con *"el acceso y la terminación universal de la educación primaria para el año 2000"* (Colclough y Lewin, 1993:11). La viabilidad financiera de la EpT, de hecho, nunca consideró las otras metas planteadas en Jomtien.

La educación de jóvenes y adultos ha sido arrinconada en las políticas educativas nacionales e internacionales¹⁴. Incluso la continuada referencia a la educación de adultos como "estrategia de apoyo" (de la escolarización infantil) continúa siendo más nominal que real. En el conocido argumento que

14. Un ejemplo de esto, que experimenté personalmente, se dio en el interior de UNICEF. El equipo de asesores conformado en 1991 en la sede de UNICEF, en Nueva York, para dar seguimiento a las metas de Jomtien, incluyó cinco personas: el jefe de la Sección Educación y cuatro asesores principales, a cargo respectivamente de desarrollo infantil, educación primaria, educación de la niña, y *educación no-formal* (de jóvenes y adultos). Fui la persona incorporada para esta última área, en 1991. Un año después, UNICEF decidía priorizar la meta de la Educación Primaria Universal (EPU), con desarrollo infantil y educación de adultos como "estrategias de apoyo". La educación no-formal pasó a redefinirse en función del objetivo de la EPU, impulsándose bajo este marco modalidades no-convencionales, flexibles, de educación primaria y, en un sentido amplio, la innovación educativa en el medio escolar. Ver, sobre esto, el dossier *Llegar a los Excluidos: Enfoques No-Formales y Educación Primaria Universal*, UNICEF, Nueva York, 1993a.

pone a competir financieramente la educación de los niños con la de sus padres, ésta última perdió la batalla. Incluso, organismos bilaterales y multilaterales pasaron a desestimular abiertamente a los gobiernos la inversión educativa en adultos, aduciendo no sólo la escasez de recursos sino la inutilidad de este gasto y el fracaso de las acciones emprendidas en el pasado¹⁵. La V Conferencia Mundial sobre Educación de Adultos, realizada en Hamburgo en julio de 1997, bajo la coordinación de UNESCO, no parece haber incidido en una rectificación de esta tendencia.

Al identificar siete ámbitos de necesidades básicas comunes a todos (supervivencia, desarrollo de las propias capacidades, vida y trabajo dignos, participación democrática, mejoramiento de la calidad de vida, toma de decisiones, y aprendizaje permanente), Jomtien reconoció que las personas analfabetas no son las únicas personas adultas con necesidades básicas de aprendizaje insatisfechas y que dichas necesidades no se agotan con la alfabetización (aunque esta última sea una meta en sí misma). No obstante, *educación de adultos* continúa entendiéndose fundamentalmente como *alfabetización*. Más aún, la alfabetización de adultos fue virtualmente borrada de la agenda educativa de gran parte de los países en la década de los 90¹⁶.

De hecho, la meta de la alfabetización universal (la tan mentada "erradicación del analfabetismo") ha venido sistemáticamente enunciándose y posponiéndose en el mundo, habiéndose descartado hace mucho el año 2000 como horizonte plausible para alcanzarla (Cárceles, 1990). Dadas las tendencias y circunstancias actuales, no es de esperar grandes avances en la meta global más modesta planteada dentro de la EpT que aspiraba no ya a la "erradicación" sino a la "*reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000*"¹⁷.

15. Esto es válido sobre todo para la alfabetización de adultos. En los últimos años se generalizó la afirmación -basada más en opiniones o información anecdotal que en evaluaciones y estudios científicos, aún escasos y con grandes dificultades de comparabilidad- en el sentido de que la alfabetización de adultos en los países en desarrollo no tiene éxitos para contar.

16. Jones y otros autores atribuyen a la UNESCO parte de la responsabilidad en el relegamiento de la alfabetización/educación de adultos. A partir de la segunda mitad de la década de los 70, y en un contexto de crecientes dificultades presupuestarias, la UNESCO habría dejado de lado su tradicional prioridad sobre este campo y enfatizado el desarrollo de la educación primaria y post-secundaria. Se señala además "*un rigor teórico insuficiente en la elaboración y aplicación de estrategias sucesivas y diferentes dirigidas a la alfabetización de adultos*" (Jones, 1988).

17. La reunión global de evaluación de mitad de década insistía al respecto: "*Existen todavía alrededor de 900 millones de adultos analfabetos en el mundo, cerca dos terceras parte de ellos mujeres. En todo el mundo, el mejor predictor del logro escolar de los niños es la educación y el nivel de alfabetización de los padres. La inversión en educación y alfabetización de adultos es, así, una inversión en la educación de toda la familia*" (Declaración de Amman, 1996).

Por otra parte, la definición de "adulto" para fines educativos se ha feminizado (políticas y programas destinados prioritariamente — e incluso exclusivamente — a las mujeres), rejuvenecido (se fija como población prioritaria e incluso única a la población más joven e incluso a determinada franja de edad, por ejemplo, entre los 15 y los 24 años) y, en general, restringido (programas dirigidos a zonas rurales, a grupos indígenas, a sectores considerados en edad productiva, a madres, a mujeres en edad fértil, a adolescentes en situación de riesgo, etc.). Al mismo tiempo, la noción de "joven" o "adolescente" sigue en muchos países careciendo de un estatuto propio, diferenciada de la educación de adultos.

También faltaron esfuerzos sistemáticos de cara a las otras dos metas de la EpT vinculadas a la educación de jóvenes y adultos: la "*ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales*", y el desarrollo de una estrategia amplia de información y educación pública destinada al "*aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación*", incluidos los medios masivos de comunicación. De hecho, en el marco de la EpT no se desarrollaron a lo largo de estos años mecanismos de seguimiento o indicadores para evaluar este tipo de intervenciones. Entre los indicadores planteados para la evaluación de fin de década, no hay ninguno pensado para evaluar esta meta, mucho menos en los términos (tremendamente ingenuos) previstos en Jomtien en el sentido de que la evaluación de la eficacia de estas acciones se mediría... ¡"en función de la modificación de la conducta" de los individuos y las familias!

Todo esto resulta preocupante no sólo por el abandono educativo de jóvenes y adultos en cuanto tales, sino por la visión estrecha que dicho descuido revela respecto de la propia meta — considerada prioritaria — de la universalización de la educación primaria infantil. Dejar de lado la educación de adultos es ignorar una vez más el punto de vista de la demanda educativa, la importancia de la familia como soporte fundamental del bienestar y del aprendizaje infantil e incluso, en último término, como factor relevante en las condiciones de aprendizaje en el medio escolar. Educar a los adultos — padres de familia y a los adultos-comunidad es indispensable en el logro de la propia Educación Básica para Todos los Niños y Niñas. Educar a los adultos — profesores es condición sine qua non para expandir y mejorar las condiciones de enseñanza.

Por otra parte, la "focalización en la pobreza" ha terminado por focalizar y reducir la propia *educación*, la política educativa y la reforma educativa a la

educación de los más pobres, como si los problemas de la educación y la necesidad de "mejorar la calidad" concernieran únicamente a la educación pública y, dentro de ésta, a la educación de los más pobres, y como si la transformación del aparato escolar (y de la propia enseñanza pública) fuese posible al margen de la consideración y construcción de un proyecto educativo nacional.

2. DE educación básica

A educación escolar (y educación primaria)

"La diversidad, la complejidad y la naturaleza cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos exigen ampliar y redefinir constantemente el alcance de la educación básica de modo que ésta incluya los siguientes componentes:

- *El aprendizaje comienza con el nacimiento. Esto reclama el cuidado temprano y la educación inicial, los mismos que pueden proveerse mediante arreglos familiares, comunitarios o institucionales, según resulte más apropiado.*
- *El principal sistema para impartir educación básica a los niños fuera de la familia es la escuela primaria [...]*
- *Las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y deben satisfacerse mediante una variedad de sistemas [...]*
- *Todos los instrumentos y canales de información, comunicación y acción social disponibles pueden emplearse para contribuir a transmitir conocimientos esenciales e informar y educar a los individuos en asuntos sociales [...]*

Estos componentes deben constituir un sistema integrado, complementario, de modo que se refuercen mutuamente y tengan estándares comparables, y contribuyan a crear y desarrollar las posibilidades para un aprendizaje permanente" (Artículo 5, Ampliar los Medios y el Alcance de la Educación Básica).

Uno de los elementos claves y potencialmente más transformadores de la "visión ampliada" de *educación básica* es el reconocimiento de que ésta se realiza a lo largo de toda la vida, desde el nacimiento, en múltiples ambientes de aprendizaje y a través de diversos medios. Así, a la vez que se reafirmó la centralidad del sistema escolar como el sistema más importante y extendido de educación sistemática, y la prioridad sobre la enseñanza primaria como la "punta de lanza" de la educación básica, se enfatizó el papel insustituible y complementario de otros sistemas educativos — familia, comunidad, medios masivos de comunicación, sistemas convencionales y modernos de enseñanza, lugar de trabajo, etc.— en la satisfacción de tales necesidades básicas de aprendizaje.

No obstante, la "visión ampliada" quedó en gran medida en la formulación y en el papel. Las políticas y reformas educativas continuaron planteándose eminentemente como políticas y reformas escolares. Nuevamente se impuso, en definitiva, el peso de la ideología educativa convencional que *asocia educación a educación escolar y aprendizaje a escuela*¹⁸, que se resiste a ver las otras educaciones y los otros ámbitos de aprendizaje que operan fuera de las aulas y el sistema escolar formal, las inter-conexiones familia-escuela, comunidad-escuela, medios de comunicación-escuela, la complementariedad entre educación formal, no-formal e informal, y la necesidad de una estrategia articulada como condición incluso para el desarrollo y la transformación de la propia educación escolar.

El papel educativo de la familia y el tema mismo de la educación básica de la familia, no ha tenido avances significativos ni en la conceptualización ni en la formulación de política. Asimismo, en el marco de las nuevas políticas educativas, tanto la educación inicial o infantil (0 a 6 años) como la educación de adultos vienen perdiendo identidad y objetivo propios, pasando a ser vistas y valoradas fundamentalmente como *estrategias compensatorias* de la escolaridad infantil, particularmente entre los sectores pobres. La educación de adultos pasa a tener interés sobre todo en tanto educación de *padres* (en virtud de la relación positiva encontrada entre alfabetización / escolaridad / educación de los padres — y de la madre, sobre todo — y mejores índices de matrícula, asistencia, permanencia y rendimiento escolar de los hijos). De igual forma, los programas de educación inicial y pre-escolar han pasado a promoverse no tanto en función del desarrollo infantil sino como "estrategia preventiva del fracaso escolar" entre los grupos más "carentes" (en virtud, asimismo, de la relación positiva encontrada por algunos estudios entre educación pre-escolar, menor deserción/repetición y mejor aprovechamiento escolar). No obstante, incluso esta misma función remedial no parece ser cabalmente comprendida, mucho menos articulada, a las políticas y estrategias de escolarización infantil. Regiones y países con avances importantes en estos dos campos (educación/ alfabetización de adultos y desarrollo infantil/ educación inicial) — como es el caso de América Latina y el Caribe — han visto reducirse e incluso desaparecer programas en estas áreas¹⁹. Al restrin-

18. De hecho, en el primer borrador de la Declaración sobre Educación para Todos (1990) se afirmaba que "El aprendizaje empieza en la escuela". El texto fue después corregido por: "El aprendizaje se inicia con el nacimiento". Haber logrado modificar este párrafo, no obstante, no significó modificar la creencia arraigada de que la educación y el propio aprendizaje se inician en la escuela.

19. "El cuidado y el desarrollo infantil, con su enorme potencial y su papel distintivo de apoyo a las capacidades de aprendizaje activo y al bienestar general del niño, aunque reconocido cada vez más, permanece subdesarrollado y subfinanciado en muchos países" (Declaración de Amman, 1996).

girse a la educación primaria, el tema educativo ha vuelto a centrarse en el tema escolar y en el aparato formal²⁰.

La educación no-formal continúa, en buena medida, asociándose al mundo de los adultos. A partir de Jomtien, se dio mayor impulso a los llamados "enfoques no-formales para la educación primaria", particularmente en el Sur de Asia, donde este tipo de programas vienen desarrollándose desde los años 70, y también en algunos países de Africa, sobre todo con apoyo de UNICEF y UNESCO. Se trata en verdad de escuelas que adoptan algunos rasgos de flexibilidad para adecuarse a las necesidades locales, flexibilidad y adecuación que de hecho son indispensables y deberían ser parte de toda buena institución escolar. No obstante, la norma sigue siendo el bajo estatus atribuido a este tipo de programas frente a la escuela "oficial", y la creación y el mantenimiento de redes paralelas (formal/no-formal, a menudo coincidiendo con la división Estado/ONGs), antes que la coordinación de esfuerzos bajo una estrategia unificada²¹.

Jomtien y los socios internacionales que impulsaron la EpT hicieron una apuesta fuerte a las posibilidades de la información y la comunicación, y al desarrollo de las tecnologías asociadas a éstas, como aliados claves en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tanto a nivel escolar como extra-escolar²². No obstante, en términos generales, las posibilidades de

20. Señalaban los participantes de uno de los seminarios de evaluación en Africa, en 1993: "La impresión dominante es que, dadas las condiciones difíciles en las que se encuentran los países, el objetivo de Jomtien ha provocado un retorno a las operaciones masivas de escolarización sin dejar muchas posibilidades para explorar nuevas vías" (Deblé y Carron, 1993:69).

21. Los cambios introducidos en este tipo de programas apuntan sobre todo a la adaptación a las condiciones del medio (por ejemplo, calendarios y horarios escolares en función de las necesidades de las familias, jornadas diarias más cortas para permitir que los niños trabajen y ayuden en las labores domésticas). Un programa de este tipo, ampliamente divulgado, es el BRAC, en Bangladesh.

22. Circularon en su momento innumerables propuestas de empresas y expertos en tecnología. A manera de ejemplo, una propuesta presentada a consideración de UNICEF en 1992 respondiendo a la pregunta de cómo lograr la universalización de la educación primaria en la India. El sistema propuesto incluía un procesador central (sustituto del maestro) y controles portátiles a baterías manejados por los alumnos. La unidad central tendría instalado un programa básico de operaciones, pudiendo aceptar cartuchos grabados con programas organizados por temas y niveles. De este modo, los estudiantes podrían avanzar a su propio ritmo, trabajando solos o en grupo. Los programas serían traducidos a las diversas lenguas de instrucción. El aprendizaje se evaluaría a través de un sistema interactivo de preguntas y de exámenes estandarizados. Como ventajas del sistema se señalaban: aprendizaje interactivo, ritmo individual de aprendizaje, paquetes de enseñanza creativos y estandarizados, una biblioteca vasta al alcance de cada estudiante con sólo apretar botones, *software* y *hardware* reutilizables, flexibilidad en los horarios y el manejo del tiempo, batería solar, combinación de aprendizaje y juego, y costos inferiores a los de un sistema escolar ineficiente (menos de 20 dólares cada control manual y 500 el procesador central). Se aseguraba, finalmente, que con este sistema sería factible lograr la meta de la escolarización universal en la India para el año 2000.

la información y la comunicación no han sido aún puestas al servicio de la la EpT, no al menos con la fuerza y la dimensión masiva prevista en Jomtien.

Asumiendo la existencia de tres "canales" educativos correspondientes, respectivamente, a las denominaciones clásicas de educación formal/no-formal/informal, UNICEF introdujo — en el marco de la EpT— el término "*tercer canal*" para referirse al uso de "*métodos modernos y tradicionales de comunicación y acción social*" con fines educativos (UNICEF, 1990:156; Mayo y Chieuw, 1993). UNESCO lanzó en 1996 "Aprendiendo sin Fronteras" (*Learning Without Frontiers*), un programa supranacional y transdisciplinario interesado en explorar tecnologías alternativas para el aprendizaje capaces de superar algunas barreras tradicionales tales como tiempo, distancia, edad o circunstancia (UNESCO/UNICEF, 1997). El Banco Mundial, por su parte, ha venido promoviendo activamente la educación a distancia, tanto para el trabajo de aula como para la capacitación docente, argumentándose que las modalidades a distancia resultan más costo-efectivas que las modalidades presenciales convencionales. En los últimos años hemos visto un fuerte impulso a la incorporación de las modernas tecnologías (particularmente la computadora) en el ámbito escolar (no así la valoración y la promoción de las modalidades y tecnologías tradicionales, como también se destacaba en la Declaración de Jomtien). No obstante, no existe aún un cuerpo consistente de investigación y experimentación que permita corroborar las ventajas comparativas, en términos de costos, de la educación a distancia, ni su eficacia en el ámbito de la educación básica²³. Queda asimismo por delante una tarea monumental de capacitación docente en el manejo de estas nuevas tecnologías, a menudo incorporadas a la escuela sin atención a los requerimientos de los profesores.

No sólo presenciamos una reducción de la educación básica a la educación primaria, sino una tendencia a reducir el número de años de escolaridad respecto de los cuales medir los avances de dicha educación básica en el marco de la EpT. A pesar de que en la mayoría de países el ciclo primario comprende al menos seis años, el acento ha venido poniéndose cada vez más en los cuatro primeros años (más concretamente: "las 4.000 primeras horas", según especificaba un reciente documento de la UNESCO) e incluso en los tres primeros grados. La terminación del quinto grado fue elegida por UNICEF como uno de los indicadores para dar seguimiento a la EpT y establecer un ranking de países según el cumplimiento de ésta y otras metas fijadas en la Cumbre Mundial de la Infancia (1990)²⁴. La mayor parte de evaluaciones de rendimiento escolar

23. Ver por ejemplo: Klees 1994; Nielsen y Tatto, 1991; Tatto, Nielsen y Cummings, 1991; Perraton, 1994.

24. Ver El Progreso de las Naciones, que viene publicando anualmente UNICEF. Ver también el Estado Mundial de la Infancia 1999, dedicado al tema de la Educación.

hechas en la década de los 90 en países de América Latina y el Caribe, Asia y Africa, toman como referente el cuarto grado²⁵. Asimismo, como se ha visto, dentro del conjunto de indicadores elegidos para la evaluación de la década, el indicador referido a la medición del aprendizaje en el ámbito escolar toma como horizonte el cuarto grado.

3. DE universalizar la educación básica A universalizar el acceso a la educación primaria

"La posibilidad de que la expansión de las oportunidades educativas se traduzca en un desarrollo significativo de cada persona o de la sociedad depende, en última instancia, de que las personas aprendan realmente como resultado de esas oportunidades, es decir, de que adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en la adquisición y los resultados efectivos de aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención a la matrícula, la asistencia regular a programas organizados y la completación de los requerimientos necesarios para obtener un certificado. La adopción de enfoques activos y participativos es de particular importancia para asegurar el aprendizaje y permitir que quienes aprenden desarrollen todo su potencial. Por eso es necesario definir niveles aceptables de aprendizaje dentro de los programas educativos así como mejorar y aplicar sistemas de evaluación de resultados de aprendizaje" (Artículo 4, Concentrar la Atención en el Aprendizaje).

"Estos niveles [de rendimiento] deberían ser coherentes con la prioridad de la educación básica tanto sobre la universalización del acceso como sobre la adquisición del aprendizaje, en tanto objetivos solidarios e inseparables" (Marco de Acción. Objetivos y Metas).

Universalizar la educación básica ha continuado entendiéndose, fundamentalmente, como universalizar el acceso a la educación primaria por parte de los niños, no como la universalización del aprendizaje y la satisfacción efectiva de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera del aparato escolar. Esto último implica romper con el peso de una tradición educativa que ha centrado hasta hoy su preocupación y sus sistemas de información en torno a indicadores de acceso y matrícula, descuidando el "puertas adentro del sistema escolar", el registro y análisis incluso de indicadores cuantitativos fundamentales tales como la repetición, la deserción y la terminación de los diversos ciclos de estudio²⁶.

25. En América Latina, éste es concretamente el caso de dos estudios regionales realizados por UNESCO, uno en 1993 entre alumnos de cuarto grado de 7 países, y otro en 1997 entre alumnos de tercero y cuarto grado en 15 países.

26. Nótese que el Índice de Desarrollo Humano propuesto por el PNUD, en torno al cual se clasifica a los países en el Informe sobre Desarrollo Humano publicado anualmente, desde 1990, determina el desarrollo educativo y el "logro educacional" de un país en base a dos indicadores: tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matrícula combinada (primaria, secundaria y terciaria).

La Declaración sobre Educación para Todos insistió en la necesidad de superar la visión del *acceso* a la escuela como equivalente a "universalización de la educación primaria" (UEP)²⁷. No obstante, es así como ha continuado definiéndose este término en los glosarios, informes y documentos de los propios organismos internacionales que auspiciaron la EpT²⁸. En la práctica, asimismo, como se advertía en la reunión de evaluación de mitad de década (Amman, 1996), el acento siguió puesto sobre el acceso y las medidas para incrementarlo, antes que sobre la permanencia de los alumnos en la escuela, la terminación del ciclo escolar y, sobre todo, el aprendizaje²⁹.

Una vez más se impuso, en definitiva, la lógica de los números, la lógica secuencial del "primero la cantidad, luego la calidad", la ecuación "si se asegura el acceso a la escuela, el aprendizaje vendrá por añadidura". Empezar a desplazar la atención del acceso hacia la calidad ha mostrado ser una batalla muy difícil en los hechos, más allá de la retórica, tanto para los países como para las agencias internacionales.

La igualdad de géneros en el terreno educativo continúa fuertemente vinculada al acceso, esto es, al conteo de cuántos niños y niñas entran a la escuela primaria, con escasa atención a cuestiones tales como las expectativas y el trato diferente que se aplican a niños y niñas dentro del aparato escolar, el acceso a la enseñanza secundaria y a niveles educativos superiores, y las situaciones de inequidad vinculadas a la calificación laboral y al empleo. Por otra parte, los indicadores de repetición y deserción escolar empezaron a desagregarse y analizarse por género y a mostrar realidades muchas veces imprevistas de discriminación hacia los varones, tales como menores niveles de rendimiento escolar y mayores índices de deserción entre los varones (más y más rápidamente expuestos, en algunas sociedades, al trabajo infantil

27. La UEP viene siendo tradicionalmente definida como una tasa bruta de escolaridad superior al 100 por ciento; la tasa bruta de escolaridad se define a su vez como el número de alumnos matriculados en el nivel primario, independientemente de su edad, dividido por la población del grupo de edad que corresponde oficialmente a ese nivel. Las estimaciones de costos de Colclough y Lewin para la escuela primaria, dentro del marco de la EpT, se basan en el concepto de *Escolarización Para Todos* (*Schooling for All-SFA*), al que agregan la variable calidad, y al que definen como "la circunstancia de contar con un sistema escolar en el que todos los niños en edad escolar están matriculados en una escuela de una calidad al menos mínimamente aceptable" (Colclough y Lewin, 1993:2).

28. Este es el caso de las afirmaciones que se hacen corrientemente desde y para América Latina. La afirmación acerca de que "*América Latina y Asia Oriental han logrado en general la educación primaria universal*" (Banco Mundial, 1996:5) se refiere, evidentemente, a la matrícula. Ambas regiones se caracterizan hoy por altas tasas de repetición y deserción escolar, y bajas tasas de terminación de la educación primaria. En América Latina, según estimaciones de UNESCO, sólo un tercio de los niños y niñas que ingresan a primer grado se mantienen en la escuela y completan el ciclo primario.

29. "*La visión ampliada de educación básica acuñada en Jomtien se ha visto a menudo reducida a un simple énfasis en poner más niños en la escuela: un paso esencial, pero que no es ni el primero ni el último en el logro de una Educación para Todos*" (Declaración de Amman, 1996).

remunerado), mostrando así la necesidad de entender la equidad de género de manera más compleja e integral, no únicamente como bandera de la mujer sino de mujeres y hombres por igual.

La construcción de escuelas y, en general, la inversión en infraestructura, siguió siendo en varios países una estrategia privilegiada para lograr la UEP e incluso el "mejoramiento de la calidad de la educación". Esto, a pesar de la rectificación de política y la recomendación expresa del Banco Mundial a los gobiernos en el sentido de minimizar este componente³⁰.

América Latina es un buen ejemplo de la separabilidad (y secuenciación) entre cantidad y calidad, de cómo puede incrementarse aceleradamente el acceso incrementando al mismo tiempo, en proporciones similares, la repetición, la deserción y los bajos niveles de aprendizaje en el ámbito escolar. Dentro del marco de la EpT, ésta fue considerada la región más próxima a la meta de la educación básica para todos. A partir de una serie de indicadores cuantitativos — acelerada expansión de la matrícula escolar, paridad de niños y niñas en dicha matrícula, y relativamente bajas tasas declaradas de analfabetismo adulto (alrededor del 15%) — esta región pasó a ser percibida, a nivel internacional, como una región que tiene resuelto el problema del acceso a la escuela e incluso el problema escolar mismo. A esto ha contribuido la asociación tradicional entre *universalización de la escuela primaria* y *universalización del acceso a la escuela primaria*, así como los espejismos que provocan los números y los promedios tanto a nivel nacional como regional.

4. DE necesidades *básicas* de aprendizaje A necesidades *mínimas* de aprendizaje

"La satisfacción de estas necesidades [básicas de aprendizaje] fortalece a las personas en sus capacidades y les confiere la responsabilidad de respetar y desarrollar su herencia cultural, lingüística y espiritual común, promover la educación de los demás, defender la causa de la justicia social, proteger el medio ambiente y ser tolerantes con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de

30. Después de reconocer como un error el haber dado excesivo peso al financiamiento de infraestructura en pasados intentos de reforma educativa en los países en desarrollo (Verspoor, 1991), a mediados de la década de los 90 el Banco Mundial buscaba disuadir a los países de invertir en construcciones escolares: "Los edificios escolares no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados [...] En efecto, la primera 'academia' de Europa fue una arboleda pública donde enseñaba Platón [...] Hoy día, el aprendizaje se logra todavía en muchos países sin que haya edificios, como ocurre en algunas zonas rurales de la India" (Banco Mundial, 1996:64). No obstante, varios países han continuado invirtiendo fuertemente en infraestructura, incluso dentro de los propios proyectos de mejoramiento de la calidad financiados por el Banco Mundial.

los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, y trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente" (Artículo 1, Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje).

La EpT define las "necesidades básicas de aprendizaje" (NEBA) en sentido muy amplio, incluyendo bajo este concepto conocimientos, destrezas y valores indispensables para: sobrevivir, participar y ejercer plenamente la ciudadanía, desarrollar las propias capacidades, estar informado y capacitado para tomar decisiones fundamentadas, y continuar aprendiendo dentro de un marco de educación y aprendizaje permanente.

Sin embargo, como ya se advertía en los propios debates previos a la Conferencia de Jomtien, lo *básico* tiende a interpretarse como *mínimo*, como *techo* antes que como *piso*³¹. Las "necesidades *básicas* de aprendizaje" son entendidas por muchos como un paquete restringido y elemental de destrezas útiles para la supervivencia y las necesidades inmediatas y más elementales de las personas. Por otra parte, y dada la fuerte asociación entre *aprendizaje* y *niño*, las *necesidades básicas de aprendizaje* pasaron pronto a identificarse con los niños, con la escuela y el currículo escolar, y a reinterpretarse como "contenidos mínimos" o "estándares mínimos", como un *kit* de aprendizaje consistente en un conjunto de "habilidades para la vida" (*life skill*) — incluso bautizadas en algunos casos como "habilidades para la supervivencia" (survival skills) — en el que suele incluirse un listado de "destrezas" de naturaleza muy diversa tales como: lectura, escritura y cálculo, nociones básicas de higiene y salud, prevención del SIDA, técnicas de negociación de conflicto, desarrollo de la autoestima, etc. Esta es, de hecho, la tónica de las experiencias destacadas por los organismos internacionales a nivel mundial como pioneras e innovadoras en el ámbito de la evaluación escolar en los países en desarrollo³².

31. Advirtiendo esto, recordaba la Declaración de Amman (1996): "*La Declaración Mundial para la Educación para Todos se propuso fortalecer el poder de los actores de la educación, no limitarlo; proponer mínimos, no colocar techos*".

32. Tal es el caso de la Evaluación de Competencias Básicas en Bangladesh (que mide la capacidad de niños y niñas de 11 años para "*comprender un pasaje de un texto, escribir una carta para comunicar un mensaje simple, resolver mentalmente problemas aritméticos y demostrar aptitudes para la vida*"), del Proyecto de Evaluación de "Niveles Mínimos de Aprendizaje" en la India, o del Proyecto Internacional UNESCO-UNICEF de Medición de Logros de Aprendizaje, iniciado en 1992 en 5 países y, para fines de los 90, aplicándose en 27 países de África y Asia. Este proyecto se propone ayudar a los países a vigilar su grado de cumplimiento de "competencias mínimas básicas de aprendizaje" entre niños y niñas de cuarto grado, y ubica dichas competencias en tres ámbitos — alfabetización, cálculo y preparación para la vida —, estas últimas referidas a nociones elementales de salud, higiene y nutrición, así como la vida diaria, el medio social y natural (UNICEF, 1999a:22-25; Chinapah, 1997).

La visión minimalista e instrumental del aprendizaje coincide con, y es a menudo parte de, una mal entendida y generalizada preocupación con la "relevancia" del currículo, en la que la "relevancia" se entiende como conocimientos vinculados a la realidad o el medio local, inmediatamente utilizables y aprovechables en la vida cotidiana, directamente observables y comprobables en la práctica. Para esta noción estrecha de "relevancia", un niño rural debe limitarse a aprender lo que le muestra y exige su medio rural; la educación de la niña debe priorizar aquello que demandará su futuro de madre y ama de casa; el acceso a formas superiores de pensamiento, a la lectura por placer, al arte o a las modernas tecnologías no forma parte de las necesidades básicas de aprendizaje y de la oferta de educación básica de los niños pobres, urbanos o rurales, en el mundo.

La noción de alfabetización propuesta en algunos de los documentos originales de Jomtien, entendida como "*un instrumento singularmente eficaz para el aprendizaje, para el acceso y la elaboración de información, para la creación de nuevos conocimientos y para la participación en la propia cultura y en la cultura mundial naciente*" (Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990:63), no es la que viene operando en las aulas escolares y programas de alfabetización de jóvenes y adultos en los países en desarrollo. Puede incluso estar presente en el currículo prescrito, pero no es la que viene siendo encarnada en el currículo efectivo, el que tiene lugar en la interacción diaria entre educadores y educandos. No sólo entre los organismos internacionales y gubernamentales sino entre los no-gubernamentales, tanto para niños como para adultos, la noción de *alfabetización* sigue limitada a los mínimos, a estándares de cantidad y calidad que serían no sólo inaceptables sino inconcebibles en los países industrializados³³. No en vano ha terminado instaurándose la distinción entre "alfabetización" y "alfabetización *funcional*", que de hecho institucionaliza la posibilidad de llamar "alfabetización" al mero descifrado del código escrito, sin comprensión y sin utilidad práctica. Cambios menores tienden a darse por "innovaciones" en un campo que exige un replanteamiento integral y de fondo, particularmente en el ámbito escolar.

33. La Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos realizada en varios países de la OCDE (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Irlanda, Nueva Zelandia, Polonia, Reino Unido, Suecia y Suiza) acordó una definición común de alfabetización, entendiendo por tal la capacidad de "*utilizar información impresa y escrita para funcionar en sociedad, lograr los objetivos personales y desarrollar los conocimientos y la potencialidad propios*" (OCDE y Estadísticas del Canadá, 1995; OCDE, 1997).

Las propias nociones de *necesidades* y de *aprendizaje* se ubican del lado del alumno, de quien aprende, de quien demanda educación. Los planteamientos de la EpT implican — y así se recomendaba expresamente — la "identificación" de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, en cada situación y contexto concreto, mediante procesos de investigación así como de participación y consulta social³⁴. Pero adoptar las NEBA como criterio ordenador del currículo implica no sólo "identificar" tales necesidades sino construirlas, informando y calificando la demanda educativa, sobre todo entre los sectores pobres y excluidos de la sociedad, a fin de expandir el horizonte de lo percibido como "necesidades básicas de aprendizaje" y evitar, precisamente, una mayor inequidad y segmentación social en la satisfacción de tales necesidades. Implica, por otra parte, identificar y delimitar el papel que les cabe en la satisfacción de las NEBA a las distintas instancias de aprendizaje y oferentes de educación básica —la familia, la comunidad, el aparato escolar, los medios de comunicación, el Estado, las ONGs, etc.- a fin de trazar un mapa situado de responsabilidades y de coordinación a los distintos niveles, nacional, regional, local.

No obstante, nada de esto pasó a tener prioridad, o siquiera a configurar una tendencia clara, en la agenda educativa de los 90. Las reformas educativas continuaron privilegiando el punto de vista de la oferta educativa (fundamentalmente, la ofrecida desde el aparato escolar) antes que el de la demanda (la sociedad, los grupos sociales, las familias, los alumnos), las reformas curriculares sólo en pocos casos partieron de un auscultamiento de la situación y expectativas educativas de los distintos grupos y actores sociales, y los esfuerzos por "calificar la demanda educativa" fueron hasta hoy, en general, resultado de la labor de ONGs y grupos de acción localizada. En suma: las NEBA no se convirtieron, como habría sido de esperar, en objeto de investigación y análisis, en insumo indispensable para el delineamiento de políticas y reformas, sobre todo en el ámbito de las reformas curriculares y pedagógicas.

La propia definición de dichas "necesidades básicas de aprendizaje" ha permanecido borrosa, sin avances importantes en su desarrollo teórico o en su instrumentación práctica, y sin superar la definición estrecha y esquemá-

34. El Marco de Acción de la Conferencia dice textualmente: "*El primer paso consiste en identificar -preferentemente a través de un proceso participativo y activo que involucre a los grupos y a la comunidad- los sistemas tradicionales de enseñanza que existen en la sociedad, y la demanda real por servicios de educación básica, expresados ya en términos de escolarización formal o de programas de educación no-formal*" (Principios de Acción, número 10).

tica provista en la propia Declaración de EpT³⁵. En particular, la *alfabetización* (infantil y de adultos, dentro y fuera de la escuela) es un campo que incluso conceptualmente ha permanecido a la deriva. Como hemos visto, en los propios documentos de la EpT la lectura y la escritura aparecen mezcladas con toda clase de "destrezas para la vida" y concebidas ellas mismas como meras herramientas o destrezas. Al mismo tiempo, ha continuado hablándose de "*alfabetización y educación básica*", dejando así en evidencia la continuada no-inclusión de la *alfabetización* dentro del concepto de educación básica, la continuada reducción de la *alfabetización* exclusivamente al mundo de los adultos y la educación no-formal, y la continuada asociación de la noción de *educación básica* con escuela y educación infantil.

La visión instrumental del aprendizaje, orientado por los mínimos antes que por lo esencial, se extiende a la oferta educativa para los docentes. La pregunta acerca de cuáles son las necesidades básicas de aprendizaje de los docentes para responder al "nuevo rol docente" esperado de ellos, a las necesidades básicas de aprendizaje de sus alumnos y a las reformas curriculares (supuestamente) orientadas por las necesidades de estos últimos, permanece en gran medida inexplorada. O respondida también con un kit de "supervivencia docente": informaciones, conocimientos, técnicas y destrezas instrumentales orientados sobre todo a la ejecución de los lineamientos de la reforma en curso.

Como parte del paquete de reforma educativa financiado con préstamos internacionales se ha generalizado en los países en desarrollo un esquema que privilegia los programas dirigidos a los docentes en servicio, reduce los tiempos y los niveles de exigencia de la formación/capacitación docente y, en

35. La Declaración de Jomtien organiza las necesidades básicas de aprendizaje en dos grupos: las "*herramientas esenciales para el aprendizaje* (tales como la alfabetización, la expresión oral, el cálculo, y la solución de problemas)" y los "*contenidos básicos del aprendizaje* (conocimientos, habilidades, valores y actitudes) que requieren los seres humanos para sobrevivir, desarrollar todas sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de sus vidas, tomar decisiones informadas, y continuar aprendiendo". En otro trabajo hemos discutido esta manera de conceptualizar y organizar las necesidades básicas de aprendizaje, en particular: (a) la categorización de la lectura y la escritura como "herramientas esenciales para el aprendizaje", lo que sugiere la visión tradicional de una y otra como meras técnicas y destrezas, y no como conocimiento a ser adquirido; (b) el lenguaje verbal y las matemáticas no pueden ser vistos como "herramientas" dado que uno y otra tienen valor formativo y pertinencia por sí mismos; (c) la lectura, la escritura y la expresión oral son parte de un todo que es el lenguaje, y deberían ser entendidas de esta manera, como competencias lingüísticas; (d) no se trata solamente de "solución de problemas" sino del desarrollo de competencias cognitivas básicas para el aprendizaje (la "solución de problemas" es apenas una de ellas); dichas destrezas cognitivas cruzan tanto a las "herramientas" (por ejemplo: enseñar a escribir mejor es enseñar a pensar mejor; aprender a resolver problemas matemáticos es adquirir una mejor capacidad para resolver problemas en general, etc.) como a los "contenidos"; y (e) valores y actitudes pertenecen a ambos bloques y no únicamente al de "contenidos". (Ver: Torres, 1993).

general, encara el aprendizaje docente más en términos de *entrenamiento* (manejo de un repertorio de métodos y técnicas, uso de manuales y textos, instrumentación de los lineamientos de la reforma educativa en marcha, etc.) que de la *formación* amplia, integral y permanente que requiere el ejercicio de la docencia y, concretamente, las nuevas y cada vez más complejas competencias exigidas a los docentes en el marco de las recientes reformas educativas. El auge experimentado por el texto escolar en la década del 90, con una inversión importante dedicada a este rubro en la mayoría de los países en desarrollo, es parte de esta estrategia destinada a suplir y/o bajar los costos del paquete formación/capacitación/salario docente, en tanto el texto escolar es visto como repositorio del currículo y la pedagogía (Torres, 1996 a,b, 1997a, 1999a; Coraggio y Torres, 1997).

5. DE concentrar la atención en el aprendizaje A mejorar y evaluar el rendimiento escolar de los alumnos

"La posibilidad de que la expansión de las oportunidades educativas se traduzca en un desarrollo significativo de cada persona o de la sociedad depende, en última instancia, de que las personas aprendan realmente como resultado de esas oportunidades, es decir, de que adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en la adquisición y los resultados efectivos de aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención a la matrícula, la asistencia continuada a programas organizados y la terminación de los requerimientos necesarios para obtener un certificado. La adopción de enfoques activos y participativos es de particular importancia para asegurar el aprendizaje y permitir que quienes aprenden desarrollen todo su potencial. Por eso es necesario definir niveles aceptables de aprendizaje dentro de los programas educativos así como mejorar y aplicar sistemas de evaluación de resultados de aprendizaje" (Artículo 4, Concentrar la Atención en el Aprendizaje).

La centralidad del aprendizaje fue un elemento clave del ideario de Jomtien. Adoptar el aprendizaje como criterio ordenador y fin último de lo educativo implica trastocar las prioridades y los ordenamientos convencionales, poner al alumno en el centro, replantear sustancialmente contenidos, métodos, sistemas de evaluación y modelos de gestión escolar, propiciar las calidades (y los aprendizajes) docentes y las condiciones generales requeridas para asegurar dichos aprendizajes. Implica, por ende, un objetivo complejo, requerido de un esfuerzo sostenido y sistemático de cara al mediano y el largo plazo, complejidad y plazos que van más allá de los límites de una década e incluso de una generación.

El aprendizaje es un tema muy mencionado pero todavía muy escurridizo en las políticas y reformas educativas iniciadas post-Jomtien. El mandato

complejo "concentrar la atención en el aprendizaje" ha sido traducido a la consigna generalizada "mejorar el aprendizaje", y éste instrumentado a través de un conjunto de medidas discretas (provisión de textos escolares, capacitación docente en servicio, desayunos escolares, focalización en los pobres, estrategias compensatorias, etc.), a menudo contradichas por otras medidas (aumentar el tamaño de la clase, establecer varios turnos, congelar los salarios docentes, etc.) que vienen a minimizar e incluso anular el impacto positivo que podrían eventualmente tener esas otras medidas. En cualquier caso, como en intentos anteriores de reforma educativa, se trata por lo general de intervenciones parciales y asistémicas, que no comprometen al *sistema escolar* — mucho menos al *sistema educativo* como un todo — y que, por tanto, son proclives a generar innovaciones superficiales y fugaces, no transformaciones sustantivas y sustentables en el tiempo. Es claro, por otra parte, que muchas de estas estrategias y medidas están pensadas menos desde la calidad y el aprendizaje que desde el cálculo financiero y la relación costo-beneficio (Coraggio y Torres, 1997; Torres, 1999b).

La *concentración en el aprendizaje* implica partir y dar prioridad al punto de vista de la *demanda* y del *alumno*, romper con una tradición educativa que ha definido históricamente su quehacer a partir de la oferta y en torno al punto de vista de la enseñanza y, por tanto, dar un viraje profundo al paradigma educativo y escolar convencional.

No obstante, *aprendizaje* en el medio escolar continúa identificándose con *rendimiento* escolar, pasando al primer plano y generalizándose el uso de las pruebas estandarizadas. Nuevamente, asimismo, las asociaciones lineales *aprendizaje = niño y enseñanza = maestro*, propias de la ideología educativa tradicional, han llevado a entender el "énfasis en el aprendizaje" exclusivamente en torno a los alumnos, sin asumir a los docentes como primeros sujetos de aprendizaje y, por tanto, sin entender la formación y la educación continua de los docentes no como un apéndice de la reforma sino como una condición necesaria para asegurar y mejorar los aprendizajes de los alumnos y, más allá de eso, como condición de viabilidad y eficacia de cualquier intento de avance y cambio en educación. Pese a haberse reconocido en el marco de la EpT el papel crucial de los docentes, la cuestión docente (no únicamente su formación sino sus condiciones generales de vida, trabajo, enseñanza y aprendizaje) ha sido nuevamente la gran relegada de las reformas educativas de los 90.

La tradicional confusión entre educación y enseñanza, y entre *enseñanza* y *aprendizaje*, lleva a pensar que "mejorar la educación" equivale a "mejorar la enseñanza" y ambas a "mejorar el aprendizaje". Es así como, por un lado, tiende a atribuirse a los docentes la clave de la mejora o, en el otro extremo,

la clave del "deterioro" de la calidad, desconociéndose la diversidad de otros factores vinculados a lo educativo (y a la calidad de la educación) que no pasan por la enseñanza. Por otro lado, al creerse que mejorando la enseñanza se mejora automáticamente el aprendizaje, se pide a los docentes y a su capacitación una relación directa con la mejoría de los aprendizajes de sus alumnos. Sobre esto se sustenta la moderna propuesta de evaluar y remunerar a los docentes a partir del rendimiento escolar de los alumnos. Todas estas asociaciones pasan por alto las complejas inter-relaciones entre educación, enseñanza y aprendizaje, y la complejidad misma del aprendizaje, un ámbito hasta hoy tremendamente descuidado y desconocido en aspectos fundamentales.

Asimismo, en el ámbito educativo, la secuencia cantidad-calidad suele acompañarse de la secuencia reforma administrativa-reforma pedagógica y de la secuencia contenidos-métodos. Las reformas educativas de los años 90 pusieron un fuerte énfasis en los aspectos administrativos, depositando en la descentralización (del sistema escolar, de la capacitación docente, de la producción de materiales, etc.) la clave para la emergencia de un modelo educativo renovado. Nuevamente, la mejoría del aprendizaje tiende a aparecer centrada en los *contenidos* (reformas curriculares, provisión de libros de texto, etc.). La *pedagogía* y la *didáctica* — piedra angular de cualquier posibilidad de incidir sobre el aprendizaje — han quedado, una vez más, olvidadas o pospuestas.

Por último, el énfasis sobre el *aprendizaje* ha seguido entendiéndose, fundamentalmente, como énfasis en los *cuántos* y en los *resultados* antes que en los *qués* y en los *procesos*. La medición de dichos resultados pasó a ser tema y prioridad de la década: en el caso de América Latina y el Caribe, durante la década del 90 la mayor parte de países montó algún tipo de sistema de evaluación, mientras que a inicios de la década del 90 apenas cuatro países —Chile, Costa Rica, México y Colombia— contaban con tales sistemas. Al mismo tiempo, son pocos los casos en que se utilizan los resultados de dichas evaluaciones como insumo para la (re)formulación de políticas y medidas destinadas a mejorar la enseñanza y el aprendizaje (Wolff, 1998). Básicamente, parecería contarse con que la propia medición, el dar a conocer públicamente los resultados y comparar a los establecimientos escolares entre sí a partir de estos, provocará la deseada competencia que llevará a mejorar tales rendimientos.

El paradigma educativo y, específicamente, el paradigma didáctico, permanece inalterado en lo fundamental, a pesar de la descentralización y otras medidas aplicadas en los últimos años. Las evaluaciones de rendimiento escolar conducidas en diversos países no parecen mostrar un patrón claro que permita afirmar una "mejoría en los aprendizajes". En el caso de América Latina, las evaluaciones nacionales, subnacionales y/o internacionales en que se han visto involucrados diversos países, han mostrado en general rendimientos escolares pobres, con puntajes muy inferiores a los mínimos esperados, lo que ha llevado incluso a ciertos gobiernos a impedir su divulgación pública³⁶. Es el caso de una prueba piloto aplicada por UNESCO-OREALC en 1993 entre alumnos de cuarto grado de 7 países, así como de pruebas (idioma y matemáticas) aplicadas en 1997 en 13 países entre alumnos de tercero y cuarto grado en escuelas públicas y privadas. En este último estudio, Cuba destaca con resultados escolares muy superiores a los de los demás países de la región, incluyendo los de la educación privada³⁷. Este mismo hecho — resultados significativamente mejores en un país signado por el aislamiento y una dura situación económica, que tiene una única red de enseñanza — la pública —, que no ha transitado por las medidas de reforma educativa aplicadas en el resto de la región (descentralización, sistemas nacionales de evaluación de resultados, competencia entre escuelas, proyecto educativo institucional, inversión importante en textos y en modernas tecnologías educativas, programas compensatorios, etc.) ni ha recurrido a préstamos con la banca internacional— invita a una reflexión profunda, en tanto hace tambalear las premisas sobre las cuales se asientan las modernas reformas y las políticas de "mejoramiento de la calidad de la educación" no sólo en América Latina sino en el conjunto de países en desarrollo.

Lo cierto es que sin cambios sustantivos en la concepción y práctica de la enseñanza, no hay posibilidad de mejorar los resultados de aprendizaje dentro del aparato escolar. El empuje de la promoción automática o de otras medidas similares para reducir las tasas de repetición no pueden verse sino como medidas parciales y transitorias, facilitadoras de cambios progresivos y más de fondo para lidiar con el problema del aprendizaje.

36. Ver: Wolff, 1998; UNESCO-OREALC, 1998.

37. UNESCO-OREALC, 1998. Los 15 países incluidos en el estudio fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

6. DE ampliar la visión de la educación básica

A ampliar el tiempo (número de años) de la escolaridad obligatoria

La ampliación de la visión de la educación básica tendió a entenderse como una ampliación no del concepto y la mira sino del número de años definidos como escolaridad obligatoria.

En la década de los 90, la mayoría de países en América Latina y el Caribe, África y Asia, extendieron el período de educación obligatoria a 8, 9, 10, 11 o más años, agregando años hacia abajo (educación inicial o pre-escolar) y/o hacia arriba (tramo inferior de la educación secundaria). El término *educación básica* se aplica hoy en muchos países para denominar una franja de escolarización que cubre por lo general 9 ó 10 años, la cual coincide con la noción de una educación primaria extendida, aunque en algunos casos abarca uno o dos años de educación pre-escolar, y en otros se extiende sobre lo que, en el esquema anterior, formaba parte de la educación secundaria. Resultado de lo cual, el término *educación básica* se ha vuelto cada vez más difuso, difícil de comprender y de comparar a nivel internacional. En estas operaciones de expansión y reorganización de ciclos y niveles, otros términos — tales como educación *inicial, infantil, pre-escolar, parvularia, primaria, secundaria, media* — han venido redefiniéndose, de modos diversos en cada país, haciéndose de este modo difícil hoy en día no sólo la comparación sino la comunicación a nivel internacional. La obligatoriedad extendida, por otra parte, está lejos de poder hacerse realidad en la mayoría de países en desarrollo³⁸.

Las propias agencias internacionales que organizaron y auspiciaron la EpT han seguido interpretando y manejando el término *educación básica* de maneras muy distintas. El Banco Mundial, que en los 80 entendía *educación básica* como *educación no-formal* de jóvenes y adultos (World Bank, 1988), y más tarde como educación primaria, últimamente pasó a hablar de educación básica como un período de 8 años en el que se incluye el tramo inferior de la enseñanza secundaria³⁹. UNICEF ha enfatizado siempre dentro del con-

38. Algunos ejemplos de América Latina. En México la educación básica comprende actualmente la primaria y la media inferior (9 años de escolaridad obligatoria). En El Salvador, la Ley General de Educación de 1990 extendió a 11 años la escolaridad obligatoria, la cual incluye la Educación Parvularia (4-6 años) y una Educación Básica de 9 años. En Argentina, la nueva Ley de Educación (1993) extendió la educación obligatoria a 10 años, incluyendo un año de Nivel Inicial (5-6 años) y 9 de Educación General Básica. En Bolivia, la estructura del sistema educativo acordada dentro de la nueva Ley de Educación (1994) estableció una Educación Básica obligatoria de 9 años: 1 año de Educación Preescolar y 8 de Primaria. En el Ecuador, la franja de educación obligatoria se amplió a 10 años, incluyendo 1 año de Pre-escolar, 6 de Primaria y 3 de Ciclo Básico (tramo inferior de la Educación Secundaria). Por otra parte, en algunos países se llama "Ciclo Básico" al ciclo formado por los dos primeros grados de Primaria, mientras que en otros el "Ciclo Básico" (como en el caso del Ecuador o de México) se refiere a los dos o tres primeros años de Secundaria.

39. "La educación básica provee el conocimiento, las habilidades y actitudes esenciales para funcionar de manera efectiva en la sociedad y es, por tanto, una prioridad en todas partes [...]Típicamente, este nivel básico incluye alrededor de 8 años de escolaridad" (Banco Mundial, 1996:63).

cepto de *educación básica* la educación primaria y la inicial, a la vez que ha venido extendiendo esta última para cubrir de los 0 a los 8 años (UNICEF, 1993b, 1995a). UNESCO continúa usando el término *educación básica* y definiéndolo en los términos de Jomtien, pero manejando en sus Informes Mundiales (1991, 1993, 1995, 1998) los indicadores convencionales organizados en educación *pre-escolar, primaria, secundaria y superior*, con un indicador separado para la *alfabetización de adultos*. Por su parte, el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI llama educación básica a una fase que "*comprende concretamente la enseñanza pre-escolar y la primaria*" (Delors et.al., 1996:129). Lo cierto es que a lo largo de estos años no se ha logrado un uso consensual del término ni se han desarrollado categorías e indicadores que permitan hacer de la *educación básica* un concepto operativo, susceptible de ser medido y evaluado⁴⁰.

El aumento de años de estudio es parte de una tendencia, enfatizada en la década de los 90, que apuesta al aumento del *tiempo* (de estudio, de escolaridad, de exposición a la enseñanza) como variable clave para mejorar el aprendizaje. Además de la prolongación de la escolaridad obligatoria ha venido promoviéndose la prolongación del año escolar y el aumento, en general, de las horas de estudio dentro y fuera de la escuela (incluida la tarea en casa, considerada extensión de la jornada escolar). El número de días y horas dedicados a la instrucción ha pasado a ser un indicador del buen o mal sistema escolar y un predictor del buen o mal rendimiento escolar, poniéndose a los países desarrollados y, en particular, a los llamados "Tigres Asiáticos", como parámetro de referencia en este sentido. No obstante, como con tantas otras variables tomadas aisladamente, la variable tiempo no tiene una relación directa con el rendimiento escolar y el aprendizaje. Así lo confirma, entre otros, un estudio realizado en 1996-97 por la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO⁴¹.

40. Aún con los indicadores educativos convencionales subsisten problemas que no se han resuelto en estos años. Ver, para el caso de América Latina: McMeekin, 1998.

41. El estudio se hizo tomando como base los informes nacionales de desarrollo educativo presentados por los países a la 45a. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (1996), dentro de los cuales se incluyó la pregunta acerca del tiempo de instrucción en el ciclo primario. El análisis (tomando como referencia 67 sistemas escolares del sector público) concluye entre otros que: el tiempo dedicado a los primeros grados (el promedio son 3.069 horas) es mayor en los países menos desarrollados (3.166, en 37 sistemas escolares) que en los países desarrollados (2.950 horas, en 30 sistemas escolares): el número de horas del primer grado en los países menos desarrollados es mayor que en los países más desarrollados, así como en el cuarto grado: el número de horas promedio dedicadas a los cuatro primeros grados en América Latina es de 3.070, mientras que Europa Occidental tiene 3.017 y Asia 3.444. Es decir, la hipótesis más tiempo de instrucción = mejor rendimiento escolar no se sostiene. Hay que advertir, con todo, que tanto los datos de la OIE como los proporcionados anteriormente por el Banco Mundial en torno al tiempo de instrucción son datos oficiales, lo que no necesariamente refleja el tiempo real de instrucción. Ver: OIE-UNESCO, 1997.

En fin: cuando a nivel mundial se afirma el compromiso de una educación básica de calidad y se vigila el cumplimiento de las metas trazadas para el año 2000 y más allá, es difícil saber qué se está afirmando y qué lo que se medirá finalmente.

7. DE la educación básica como cimiento de aprendizajes posteriores A la educación básica como un fin en sí misma

"La educación básica es más que un fin en sí misma" (Artículo 1, Satisfacción de las Necesidades básicas de Aprendizaje).

"Una adecuada educación básica es fundamental para fortalecer los niveles superiores de la educación y de la formación científica y tecnológica y, por consiguiente, para alcanzar un desarrollo autosustentado" (Declaración, Considerandos).

"La sociedad debe asegurar además un sólido ambiente intelectual y científico para la educación básica. Esto requiere mejorar la enseñanza superior y desarrollar la investigación científica. En cada nivel educativo debería ser posible un contacto estrecho con el conocimiento tecnológico y científico contemporáneo". (Artículo 7, Desarrollar Políticas de Apoyo).

La década de los 90 será recordada como la Década de la Educación Básica y, más específicamente, como la Década de la Educación Primaria. Esta ha ocupado el espacio de las agendas educativas a nivel nacional e internacional, en abierta competencia (de atención y de recursos) con la educación secundaria y, sobre todo, universitaria.

El Banco Mundial, en la actualidad el mayor financista y asesor externo en el campo de la educación en los países en desarrollo, recomendaba a los gobiernos una estrategia gradual: sólo aquellos países que han logrado resolver la oferta de educación básica (léase: enseñanza primaria) debían moverse al nivel siguiente, y sólo una vez resuelto éste debía atenderse la enseñanza universitaria. Expresamente, por otra parte, en el marco de la EpT, recomendó a los gobiernos reducir la inversión asignada a la educación universitaria y transferir esos recursos a la educación básica⁴². La falta de atención y de recursos ha agudizado la crisis de la educación superior (Altbach y McGill, 1999). La educación secundaria, relegada durante la primera mitad de la década de los 90, se perfila como la prioridad de la próxima década, la primera del nuevo siglo.

42. *"Puesto que las tasas de retorno de la inversión en educación básica son usualmente mayores a las de la educación superior en los países de ingresos bajos y medianos, la educación básica debería ser prioritaria para fines de gasto público en educación en aquellos países que aún no han logrado una matrícula casi universal en este nivel"* (Banco Mundial, 1996: xiii).

La preocupación latinoamericana, expresada en la reunión regional preparatoria de la Conferencia de Tailandia (Quito, 1989) y en la Conferencia Mundial misma (1990), en el sentido de vigilar que la educación básica fuese entendida como *piso* antes que como *techo*, y que la prioridad depositada sobre ésta no significara un "igualamiento hacia abajo" y un descuido de los niveles superiores del sistema educativo y, en particular, de la calidad de la enseñanza universitaria, se ha visto, así, justificada.

El enfoque segmentado y gradualista de la política educativa, avanzando por niveles, sin visión de sistema, trabajando dentro de cada nivel como si se tratara de un compartimento cerrado, sin articulación con los niveles anteriores y posteriores, reproduce la lógica de la cultura escolar tradicional. De hecho, incluso la propia meta de una educación básica de calidad para todos supone una enseñanza secundaria y una universidad fuertes, capaces de preparar los docentes, planificadores, investigadores y otros profesionales requeridos para hacer realidad una educación de calidad. Asimismo, la indispensable reforma de la formación del profesorado, pasa por una reforma no sólo de su formación profesional sino por una reforma profunda del sistema escolar en el cual se forjan los futuros docentes.

Después de un período inicial post-Jomtien en que tanto las agencias internacionales de cooperación como los gobiernos de los países en desarrollo concentraron su atención y sus esfuerzos en la enseñanza primaria y en la educación de los niños, a partir de la segunda mitad de la década del 90 la atención empezó a ser captada por la enseñanza secundaria, los adolescentes y los jóvenes, problemáticas que han venido perfilándose como enormemente complejas y requeridas de intervención urgente. La propia expansión de la educación primaria y la consecuente previsiblemente mayor presión sobre la demanda por educación secundaria; la situación cada vez más explosiva de una juventud que le ha tocado vivir un período de profunda inestabilidad, transformación y crisis (económica, social, política, ética, de la educación, del trabajo, de las perspectivas de futuro), así como la aparición y divulgación de diagnósticos, estudios y evaluaciones de la educación secundaria realizados en algunos países, tanto industrializados como en desarrollo, fueron construyendo una conciencia colectiva, nuevamente ya no sólo nacional o regional sino mundial, acerca de que "el verdadero problema" y la "verdadera urgencia" no estaba ya en la escuela primaria sino en la secundaria. Así, del mismo modo que, a fines de la década de los 80, se logró construir un *momentum* y una voluntad para hacer de los 90 la Década de la Educación Básica (entendida fundamentalmente, como se ha visto, como educación

primaria), desde fines de los 90 empezó a construirse un consenso en torno a la necesidad de hacer de la próxima década, la Década de la Educación Secundaria. No obstante, dada la tradición de las políticas educativas de avanzar por niveles, cabe el riesgo de que la nueva prioridad implique, una vez más, el descuido de los demás niveles educativos, incluida la educación primaria y pre-primaria, y que la educación superior deba esperar la llegada de "su" propia década.

8. DE mejorar las condiciones de aprendizaje

A mejorar las condiciones internas de la institución escolar

"El aprendizaje no se produce de manera aislada. Las sociedades, por tanto, deben asegurar que todos los que aprenden reciban nutrición, atención de salud, y, en general, el apoyo físico y afectivo que necesitan para participar activamente en su propia educación y sacar provecho de ella" (Artículo 6. Mejorar las Condiciones de Aprendizaje).

"Para alcanzar las metas autoasignadas, se invita a cada país a elaborar o actualizar planes de acción amplios y de largo plazo (desde los niveles locales a los nacionales) destinados a satisfacer las necesidades de aprendizaje que cada país defina como 'básicas'. En el contexto de los planes y estrategias de desarrollo y específicamente educativos vigentes al momento, un plan de acción para la educación básica para todos deberá ser necesariamente multisectorial a fin de orientar las actividades de los sectores involucrados (educación, información, comunicación, trabajo, agricultura, salud)" (Marco de Acción, Evaluar las Necesidades y Planificar la Acción).

Romper con la visión sectorial de lo educativo es una condición para el logro de la EpT, y así fue planteado en la Declaración y el Marco de Acción de Jomtien. No obstante, la visión y el manejo sectorial no han cedido ni entre los organismos internacionales ni entre los gobiernos y los organismos no gubernamentales.

Políticas, estrategias y programas educativos continúan siendo diseñados fundamentalmente desde la óptica intra-educativa e incluso intra-escolar. El llamado de Jomtien a convertir la educación en asunto de Estado y no sólo de gobierno, a sacarla de los Ministerios de Educación y verla como una responsabilidad compartida y coordinada de los diversos Ministerios, ha impregnado el discurso educativo, pero no necesariamente los procesos de reforma. La multisectorialidad se da en el documento, como sumatoria de los planes de los distintos sectores; en la realidad tiende a primar y reproducirse el trabajo sectorial.

Incluso un organismo como UNICEF, comprometido con el bienestar y el desarrollo integral de los niños y, por ende, con condiciones programáticas para articular los diversos sectores — salud, nutrición, educación, agua y saneamiento, medioambiente, etc.— bajo el marco integrador de los derechos

de los niños, no ha logrado vencer las barreras sectoriales en el diseño y discusión de las políticas, y en la configuración misma de sus equipos de trabajo tanto a nivel central como de región y de país.

"Mejorar las condiciones de aprendizaje" continúa siendo entendido y asumido como una tarea del sector educativo y traducido, en este marco, fundamentalmente como proveer a las escuelas con algunos insumos considerados críticos en el mejoramiento de la calidad de la educación tales como infraestructura, textos y manuales escolares, bibliotecas de escuela y bibliotecas de aula, computadoras, capacitación en servicio para los docentes, entre otros. Como estrategias para mejorar la "educabilidad" de los alumnos de sectores pobres se contemplan algunas medidas que buscan, en última instancia, aliviar la pobreza dentro de la propia escuela, tales como provisión de desayunos o almuerzos escolares o bien pequeño subsidios a la familia bajo la forma de una compensación o una beca (*voucher*).

Todo esto está muy lejos del enfoque y las políticas multisectoriales capaces de enfrentar de manera coordinada algunos de los factores que inciden de manera directa sobre la educación y la posibilidad misma de aprender: la pobreza, la desnutrición, el desempleo, la falta de acceso a la información, a material de lectura y a una oferta cultural rica y variada no sólo para los alumnos-niños sino para sus padres y familias, para los sectores de bajos ingresos, para la sociedad en su conjunto. Más bien, en la década de los 90 aumentó la inequidad económica y social en el mundo, se profundizó la brecha entre ricos y pobres, al tiempo que se promovió desde la política educativa la "recuperación de costos" y el incremento de la participación económica de las familias en la educación de sus hijos, a menudo vía fórmulas tales como "participación comunitaria", "gestión comunitaria de la escuela" o "autogestión comunitaria".

La prioridad sobre la educación básica ha sido justificada, sobre todo por el Banco Mundial, aduciendo su contribución esencial para lograr un desarrollo sustentable y de largo plazo así como para "aliviar la pobreza". No obstante, la pobreza está en aumento en el mundo y con ella la dificultad ya no sólo para mejorar calidades y asegurar aprendizajes sino incluso para acceder y mantenerse en la escuela. Por otra parte, los problemas acuciantes de la vida de la gente presionan a la escuela a asumir un perfil y un papel cada vez más alejados de su misión central: la enseñanza y el aprendizaje. En el marco del "alivio de la pobreza" y la "focalización en la pobreza" han prosperado las políticas y programas compensatorios y ha venido reforzándose, en general, una visión de la escuela como espacio de contención social y de solución a los problemas derivados de la pobreza, antes que como espacio de aprendizaje sistemático.

9. DE todos los países

A los países en desarrollo

"... Estos problemas [incremento de la deuda, amenaza de estancamiento y recesión económica, rápido crecimiento demográfico, mayor disparidad económica entre y dentro de los países, guerra, ocupación, revuelta civil, crimen violento, la muerte de millones de niños a causa de enfermedades que pueden prevenirse, la degradación ambiental] han implicado obstáculos importantes a la educación básica en la década de 1980 en muchos de los países menos desarrollados. En otros países, el crecimiento económico permitió financiar la expansión de la educación pero, aún así, muchos millones de personas permanecen en la pobreza, al margen de la escuela o en el analfabetismo. Asimismo, en ciertos países industrializados, recortes en el gasto gubernamental en la década de los 80 llevaron al deterioro de la educación" (Preámbulo. Declaración Mundial sobre Educación para Todos).

Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje constituye una responsabilidad humana común y universal. Requiere la solidaridad internacional y relaciones económicas equitativas y justas a fin de revertir las disparidades económicas prevalecientes. Todas las naciones tienen conocimientos y experiencias valiosas que compartir para el diseño de políticas y programas educativos efectivos" (Artículo 10. Fortaleciendo la solidaridad internacional).

Tanto en la conferencia de Jomtien como posteriormente se insistió siempre que la EpT no debía ser vista únicamente como un llamado y una estrategia de acción para los países pobres (en desarrollo, emergentes, el Tercer Mundo, el Sur), sino también para los países ricos (desarrollados, industrializados, el Primer Mundo, el Norte). No obstante, uno de los reclamos permanentes del núcleo coordinador de la EpT ha sido la falta de involucramiento de estos últimos.

La *Educación para Todos* se planteó como un movimiento mundial de "discriminación positiva" en un doble sentido: focalización en los *países en desarrollo* y focalización en la *educación básica*. El énfasis sobre los países en desarrollo contribuyó en sí mismo, sin duda, a la lectura minimalista y reduccionista de la *Educación para Todos* y del concepto de *educación básica*, según lo esbozado en los puntos anteriores (educación = aparato escolar, educación básica = educación primaria, universalización = acceso, aprendizajes básicos = aprendizajes mínimos, etc.). En cualquier caso, la EpT fue percibida mundialmente como una propuesta de acción dirigida específicamente al Tercer Mundo y, en esa medida, como una propuesta sin novedad, ajena y poco pertinente para el Primer Mundo.

Como es sabido, en materia de reforma educativa, igual que en otros ámbitos, el Norte y el Sur se orientan tradicionalmente por parámetros diferencia-

dos y asimétricos: lo que se propone y aplica en el Sur por lo general ya fue aplicado (e incluso descartado) varios años o incluso décadas atrás en el Norte, aunque no sucede al revés; por otra parte, lo que se propone y recomienda en el Sur como opciones válidas y fundamentadas de política educativa a menudo sería no sólo inaceptable sino considerado un retroceso en el Norte. Es el caso, por ejemplo, de medidas tales como el incremento del número de alumnos por clase, la introducción de varios turnos en las instituciones escolares o la contratación de maestros legos, medidas que vienen recomendándose a los países en desarrollo para reducir costos en la educación primaria, argumentándose no sólo que todo esto no tiene impacto negativo sobre la calidad sino que se inscribe en el empeño por mejorarla (Lockheed y Verspoor, 1991; Banco Mundial, 1996).

Finalmente, cabe recordar que la Declaración y el Marco de Acción de Jomtien interpellaba a los países desarrollados en al menos dos sentidos: en tanto países-problema y en tanto países-solución. Es decir: por un lado, países que enfrentan ellos mismos una aguda crisis educativa, cruzada por algunas problemáticas similares a las de los países en desarrollo (analfabetismo funcional, deserción y repetición escolares, bajos logros educacionales, irrelevancia del currículo, insatisfacción y débil preparación docente, recortes presupuestarios, etc.) y muchos de ellos sin haber satisfecho tampoco las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos en sus respectivas sociedades; por otro lado, países ricos y poderosos, llamados a aportar activamente a la construcción de un orden mundial más equitativo y más justo, que achique — en lugar de ampliar — la brecha entre países ricos y pobres.

10. DE responsabilidad de los países y la comunidad internacional

A responsabilidad de los países

"Se requerirán incrementos sustanciales y de largo plazo en materia de recursos para la educación básica. La comunidad mundial, incluidas las agencias e instituciones inter-gubernamentales, tiene una responsabilidad urgente a fin de aliviar los obstáculos que impiden a algunos países lograr la meta de la Educación para Todos. Esto implica la adopción de medidas para aumentar los presupuestos nacionales de los países más pobres o para aliviar la pesada carga de la deuda. Acreedores y deudores deben buscar fórmulas innovadoras y equitativas para resolver esta carga, puesto que la capacidad de muchos países en desarrollo para responder efectivamente a la educación y otras necesidades básicas se vería enormemente beneficiada si se buscaran soluciones al problema de la deuda" (Artículo 10. Fortaleciendo la solidaridad internacional).

Cualquier análisis y evaluación de la EpT sería incompleto si no incluyera

una evaluación y autoevaluación del papel cumplido dentro de ésta por las cuatro agencias que la promovieron y por las demás agencias que auspiciaron la Conferencia y han tenido que ver con su seguimiento posterior⁴³. No obstante, la tónica a lo largo de estos años fue ubicar la evaluación (del proceso, de los resultados) exclusivamente del lado de los países. Como se ha visto, los indicadores preparados por el Foro Consultivo y enviado a los países para la evaluación de fin de década, no incluyen ninguno referido a la cooperación internacional. El calendario previsto para dicha evaluación tampoco contempla un proceso paralelo de evaluación por parte de las agencias.

El esquema de evaluación planteado dentro de la EpT corresponde a una representación según la cual (a) la evaluación se aplica exclusivamente al punto de vista de la ejecución (y no también a la planificación, el diseño, el monitoreo, el manejo de la información y la comunicación) y (b) la ejecución se pone exclusivamente del lado de los países (y no también de las agencias internacionales de cooperación). No obstante, la EpT fue -en sus propios términos- una gran alianza mundial de países (organismos gubernamentales y no-gubernamentales, sociedad civil) y agencias internacionales. Países y agencias son, en este sentido, co-responsables tanto del diseño como de la ejecución, tanto del proceso como de los resultados.

No es posible encontrar en los documentos de Jomtien referencias expresas al papel de las agencias internacionales, y de los cuatro socios de Jomtien en particular, en el desarrollo y logro de la EpT. Las referencias se limitan al papel de la cooperación internacional como proveedora de recursos o como mediadora para la obtención de recursos adicionales, sin mención a su papel activo -e incluso preponderante- como organismos de consulta y asesoría técnica a los países. De hecho, aún un organismo de crédito como el Banco Mundial se ve a sí mismo con un papel eminentemente técnico, afirmando que *"en el plano internacional, el Banco es la mayor fuente de asesoramiento en materia de política educacional y de fondos externos para el sector"* (Banco

43. Además de los cuatro organismos auspiciantes (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial), otros organismos que auspiciaron la Conferencia de Jomtien y la EpT son:

co-auspiciadores: Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID), Banco Asiático de Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ISESCO), gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Japón, Noruega y Suecia:

auspiciadores asociados: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), Centro Internacional para el Desarrollo de la Investigación (IDRC), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fundación Bernard Van Leer, gobiernos de Italia y Suiza:

institución co-organizadora de las actividades regionales en América Latina y el Caribe: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mundial, 1992:7) y que "aunque el financiamiento del Banco equivale actualmente a la cuarta parte de toda la ayuda para la educación, este financiamiento sigue siendo todavía menos del 0.5% del gasto total de los países en desarrollo en el sector. Así pues, la principal contribución del Banco Mundial debe consistir en el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas educativas adecuadas a las circunstancias de sus países" (Banco Mundial, 1996:17).

Aunque con diferencias importantes entre ellas, las cuatro agencias internacionales promotoras de la EpT tuvieron un papel clave y activo en todas las fases de la misma: la conceptualización y construcción de consensos en torno a la propuesta, su divulgación, la organización de la conferencia y de las sucesivas reuniones periódicas de evaluación, la conformación de un organismo de coordinación y monitoreo, el seguimiento y la evaluación, la recopilación y el procesamiento estadístico, la identificación de áreas problemáticas y la realización de estudios, la preparación de materiales de apoyo, la coordinación intra- e inter-regional, etc. Los países fueron tutorados y tutelados, constantemente recordados acerca de compromisos y metas, y estimulados a seguir adelante, a menudo tensionando las voluntades y capacidades de los gobiernos y las sociedades nacionales.

Dentro del esquema acordado de responsabilidades, las agencias internacionales se comprometieron no sólo a incrementar significativamente sus presupuestos para la educación, según ritmos y plazos establecidos por ellas mismas, sino a crear una serie de condiciones internas y entre ellas indispensables para facilitar la labor de los países y el cumplimiento de las metas. Fortalecer la coordinación inter-agencial era condición de viabilidad de la EpT y fue un objetivo planteado en los documentos de Jomtien. No obstante, dichos esfuerzos de coordinación inter-agencial fueron débiles y, en todo caso, no guardan relación con los requeridos para la responsabilidad de liderar una iniciativa mundial, ni con los niveles y calidades de coordinación inter-ministerial e intra-nacional que las propias agencias demandan de los países. De hecho, el problema de la falta de coordinación entre las agencias fue mencionado en todos los seminarios de alto nivel organizados por UNICEF y el IIEP-UNESCO entre 1993 y 1995 en África, Asia y el Medio Oriente para evaluar la marcha de la EpT, así como en las reuniones regionales y subregionales de evaluación de mitad de década.

Los problemas de coordinación entre agencias -algunos de vieja data, otros surgidos de la propia dinámica de una alianza global que era nueva para todas ellas- repercutieron obviamente en el desarrollo y los resultados de la EpT. La coordinación se dio, en muchos sentidos, más a nivel formal que real (Ahmed, 1997; Habte, 1997). Cada agencia terminó en buena medida impulsando su

propia agenda, desarrollando sus propios indicadores y mecanismos de vigilancia y monitoreo post-Jomtien. Durante el primer quinquenio, UNICEF desarrolló categorías y metas propias para evaluar la marcha de la EpT, en concordancia con las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia (también realizada en 1990) y con la Convención de los Derechos del Niño; dichas metas pasaron a formar parte de los *Planes Nacionales de Acción* que UNICEF impulsó en cada uno de los países. Durante ese mismo periodo, el Banco Mundial continuó apoyando e incrementando el financiamiento de la educación primaria a través de los *Proyectos de Mejoramiento de la Calidad de la Educación*, que operan (y están en muchos casos renegociándose) en la mayoría de países en desarrollo, por lo general a partir de unidades ejecutoras *ad-hoc* instaladas fuera de los Ministerios de Educación. UNESCO y UNICEF fueron, sin duda, las agencias más activas en el seguimiento de la EpT. UNESCO cumplió un papel central en la coordinación del Foro Consultivo, operando desde París, así como en la recopilación y análisis de la información estadística y en la elaboración de los Informes Anuales de Educación, iniciados a partir de 1991.

IV. La renovada vigencia de la "Educación para Todos"

"Convendría prever ya una evaluación para el año 2000, con el fin de determinar lo que hayan conseguido unos (los países) y otros (la comunidad internacional), medir los avances logrados y, por último fijar las nuevas metas a alcanzar en materia de desarrollo de la educación. Definidos ya los objetivos, el indicador global más sintético para evaluar en qué medida se han alcanzado y determinar la amplitud de la tarea que aún quedaría por acometer, sería seguramente el índice de alfabetismo que se haya conseguido al término del decenio. El acopio de datos tan precisos, fiables y comparables como sea posible, será sin duda una labor de considerables proporciones y alcance. Habrá que elaborar definiciones operacionales de alfabetismo y analfabetismo que permitan medir el dominio de la palabra escrita y proponer una metodología de acopio y tratamiento de datos. Basándose en los resultados de los censos nacionales que se realicen en torno al año 2000, se podrá evaluar en un informe la situación del alfabetismo y el analfabetismo en todo el mundo" (Federico Mayor, Director General de la UNESCO, 1990:494).

"Los objetivos de Jomtien han probado su validez. Construyamos sobre los logros de los últimos seis años y acelerémoslos durante los próximos cinco años, y los quince subsiguientes. Porque ese es el tiempo que tomará" (Richard Jolly, Asesor especial del PNUD, Discurso de clausura de la Reunión de Mitad de Década del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, Amman, junio de 1996).

"La Educación para Todos no fue diseñada como un programa a nivel de base. Está pensada para ser adaptable a las diferentes situaciones nacionales y locales. Se consideró que, dado que el mundo no estaba prestando suficiente atención a la educación básica, era tiempo de recordar a los líderes mundiales que ésta es un área importante para el desarrollo. Ahora, una vez hecho esto, se espera que cada país transmita y haga llegar este mensaje hasta el nivel del aula. Pero esto toma muchos años. Jomtien no fue una conferencia de maestros: fue una conferencia de ministros y de gobiernos. Es por ello injusto medir el éxito de Jomtien por el número de maestros que saben de su existencia. Ese no era el objetivo original. El objetivo original era que los gobiernos actuaran. Pero entre un extremo y otro hay un largo trecho por recorrer. En realidad, 5, 10 años, probablemente no son suficientes para medir este proceso de transmisión hacia abajo y de llegada al aula" (Victor Ordóñez, ex-Director de la División de Educación Básica de la UNESCO, 1997:13-14).

La distancia que media entre el compromiso y la realización de la Educación para Todos al filo del año 2000 es un hecho, y así se destaca en diversos

informes de mediados y fin de década. Una década era, de por sí, un plazo demasiado corto, incluso para los países con mejores puntos de partida y condiciones, para lograr las metas planteadas.

No obstante, como se ha insistido aquí, dicha distancia se refiere no sólo a las metas, sino al espíritu mismo de la propuesta. En verdad, las metas son inseparables del ideario y de las estrategias planteadas para alcanzarlas. **Llevar a cabo la EpT implica instaurar procesos complejos y sostenidos de transformación educativa, cultural, política, económica y social, procesos que requieren no sólo firme voluntad política y recursos financieros sino imaginación, visión de largo plazo, una política de alianzas, estrategias adecuadas, y tiempos que van mucho más allá de una década.**

¿Por qué la distancia? Unos dicen — como se ha dicho en ocasiones anteriores en que se han incumplido y postergado compromisos internacionales para la educación — que el problema estuvo en el diagnóstico de partida y en la formulación de objetivos y metas excesivamente ambiciosos, poco realistas, tanto a nivel global como nacional⁴⁴. Otros dicen, como también se ha dicho en ocasiones anteriores, que no habría sido posible anticipar las nuevas situaciones y los cambios — dramáticos, veloces, inéditos — que caracterizaron a la década de 1990 y que modificaron de maneras insospechadas la propia configuración del mundo. Otros ponen en duda la validez y pertinencia misma de la propuesta, sus estrategias y mecanismos, su pretensión universal. Otros, incluso, atribuyen parte del problema a la "incomprensión" de los postulados de la EpT por parte de las burocracias y tecnocracias nacionales e internacionales⁴⁵.

Algunos dirán que el problema mayor estuvo del lado de los países; otros dirán que del lado de los organismos internacionales. Saldrán en todo caso a la luz los obstáculos financieros, los ajustes estructurales, los endeudamientos externos, las catástrofes naturales y sociales, las limitaciones técnicas y humanas, la discontinuidad de los gobiernos y las políticas, los problemas de coordinación a todos los niveles, las debilidades de la estrategia de información y comunicación pública, los déficits de la participación y la consulta, el escaso involucramiento y motivación del profesorado y otros agentes de cambio, las promesas incumplidas en torno al rol de los medios de comunicación y las modernas tecnologías.

44. Las predicciones a fines de los 80 ya indicaban que en los países en desarrollo, y en África en particular, las dificultades económicas se agudizarían en los 90 (ver por ejemplo Der Thiam, 1990:561).

45. Al término de la presentación de una versión inicial de este documento en Lima, frente a un auditorio compuesto mayoritariamente por maestros, un tema central de discusión levantado por los maestros fue el por qué del "encogimiento" de la Educación para Todos. Varios hipotetizaban que "parte del problema podría estar en la redacción de los documentos", "tal vez los funcionarios gubernamentales no entendieron bien la propuesta", etc.

Jomtien y la *Educación para Todos* se montaron, en efecto, sobre un pronóstico optimista de la década y, particularmente, del potencial de las nuevas tecnologías para masificar la información y los aprendizajes básicos dentro y fuera del aparato escolar. El Preámbulo de la Declaración de Jomtien, al tiempo que situaba algunos de los principales problemas (económicos, sociales, ecológicos, bélicos) que agobiaban al mundo a fines de los 80, destacaba la emergencia de "*un nuevo siglo, con todas sus promesas y posibilidades*": progreso hacia una detente de paz, mayor cooperación entre las naciones, respeto a los derechos y capacidades esenciales de la mujer, desarrollos científicos y culturales útiles para la humanidad, potencial ilimitado de las modernas tecnologías de la información y la comunicación:

"Hoy en día, la cantidad de información disponible en el mundo -buena parte de ella relevante a la supervivencia y el bienestar general- es exponencialmente mayor que la que existía apenas pocos años atrás, y su ritmo de crecimiento se acelera. Esto incluye información relativa al mejoramiento de la vida y al aprender a aprender. Un efecto sinérgico se da cuando la disponibilidad de información importante va junto con otro avance moderno: nuestra nueva capacidad de comunicarnos". Todo esto llevaba a concluir que "*la meta de una educación básica para todos, por primera vez en la historia, es una meta alcanzable*" (Preámbulo, Declaración Mundial sobre Educación para Todos).

No se indicaba en qué plazos. De hecho, como se recuerda (Ordóñez, 1997), en Jomtien no se señaló el año 2000 como horizonte de la EpT. La Declaración no menciona fechas y el Marco de Acción ubica el año 2000 como horizonte para dos de las seis metas acordadas (escolaridad primaria y alfabetización de adultos). En este sentido, como en tantos otros aspectos, los propios documentos de Jomtien son contradictorios, prestándose a confusión y ambigüedad. Incluso los propios jefes de las cuatro agencias, para 1990 -F. Mayor (Director General, UNESCO), J. Grant (Director Ejecutivo, UNICEF), W.H. Draper (Administrador, PNUD) y B. Conable (Presidente, Banco Mundial)- se refirieron al 2000 en sus discursos y pronunciamientos en torno a Jomtien. En todo caso, la EpT fue entendida y asumida mayoritariamente como un programa decenal, y así ha sido entendida la evaluación de fin de década, como una evaluación *final*, de cierre.

Desde el inicio, muchos advirtieron que una década era insuficiente para cumplir con las metas de la EpT y, específicamente, con la referida a la universalización de la enseñanza primaria. De hecho, algunas estimaciones de costos para esta última en el marco de la EpT abarcaron el período 1990-2005 (Colclough y Lewin, 1993). Lo cierto es que ambas metas planteadas para el año 2000 — universalización (acceso y terminación) de la educación primaria, y reducción de la tasa del analfabetismo adulto a la mitad de la tasa vigente, en cada caso, para 1990 — y la disparidad entre géneros en relación a ambos indicadores, están lejos de haberse cumplido no sólo en África

y Asia sino también en América Latina, región conocida por sus conquistas y su ventaja comparativa en estos dos ámbitos.

No obstante esto, la llegada del año 2000, que marca no sólo la llegada de una nueva década sino de un nuevo siglo y un nuevo milenio, emerge como un horizonte monumental que tienta más que nunca a los nuevos comienzos, tradición — por lo demás — cara al mundo de la educación. Actuar así, además de equivocado, sería irresponsable. **Es preciso analizar críticamente, pero profundizar el esfuerzo emprendido, no sólo porque las metas no se han cumplido sino porque los planteamientos de la EpT no han perdido validez o vigencia, y porque su puesta en marcha implica un esfuerzo dirigido, sostenido y sistemático, prolongado en el tiempo**⁴⁶. Y precisamente porque las lecciones aprendidas en este primer tramo son las más difíciles y serán de gran utilidad para replantear el camino por recorrer.

En realidad, **tan equivocado como voltear la página del nuevo siglo y pasar a otra cosa, sería simplemente continuar haciendo más de lo mismo, un *Jomtien II* o una *Educación para Todos Segunda Parte* asumiendo que sólo se trata de más tiempo y/o más dinero** (nuevos préstamos, nuevas fuentes de financiamiento, más involucramiento de la empresa privada, la filantropía o el voluntariado, nuevos comités y mecanismos internacionales para asegurar la consecución y el manejo de los fondos). De hecho, ésta es la tónica de algunas propuestas en torno a la continuidad de la EpT más allá del 2000⁴⁷.

Este es momento para la reflexión y el análisis más que para el activismo. Este es momento para la duda y las preguntas, más que para las certezas tranquilizadoras, los diagnósticos rápidos, las respuestas listas, los nuevos recetarios sobre el qué hacer. Si es cierto que a fines de la década del 80 no fue posible anticipar los escenarios que caracterizarían al mundo en la década de los 90, no hay razón para pensar que hoy, en la era del 2000, era por excelencia del cambio vertiginoso y la incertidumbre, pueda avizorarse con claridad la próxima década, mucho menos el próximo siglo.

46. Esto es lo que concluyó un seminario global sobre políticas educativas organizado por UNICEF en noviembre de 1998 para perfilar la visión del siglo XXI: "*Puede concluirse que, en términos globales, lo que se requiere no es tanto una nueva visión educativa como una mejor estrategia para llevarla a cabo*" (UNICEF, 1999b:9).

47. Está, por ejemplo, el Plan Global de Acción (GPA) para la Educación Básica, propuesto en 1999 por OXFAM a las agencias impulsoras de la EpT. El Plan propone la universalización de la educación primaria para el año 2015, ubica en el centro el tema financiero y propone la creación de un mecanismo internacional para movilizar los recursos requeridos. (OXFAM, 1999; UNESCO, 1999c).

Sacar a la luz y reflexionar sobre lo aprendido es, entonces, fundamental para avanzar, rectificando o reafirmando según sea necesario. Este debería ser, por ende, el sentido principal de la evaluación de la primera década de EpT no únicamente en el interior de los países sino de las agencias internacionales. Cuatro temas aparecen como claves para reflexionar sobre lo hecho y encarar el futuro:

- la iniciativa y el liderazgo en educación (el papel de las agencias internacionales vis a vis el papel de los Estados y las sociedades nacionales);
- la viabilidad (política, técnica, financiera) de la EpT y de la reforma educativa en sentido amplio;
- la diversidad y la recuperación de lo específico; y
- el sentido del cambio educativo.

1. El tema de la iniciativa y el liderazgo en educación:

El papel de las agencias internacionales, los Estados y las sociedades nacionales

"Hubo consenso en el sentido de que el gobierno debe asumir el control de la asistencia externa y orientar el apoyo de los donantes en vez de dejar que los donantes controlen el proceso. La preparación de un Plan de Operaciones para el desarrollo educativo, que define el papel de las diferentes agencias de cooperación, podría ser un medio para asegurar la coordinación de los donantes. Pero ésta no es una tarea fácil ya que presupone un gobierno nacional fuerte con una visión clara del futuro y capacidades nacionales sólidas para desarrollar programas y planes de acción realistas. Desgraciadamente, los países en los que más se requiere la asistencia externa son los que experimentan las limitaciones más serias para articular y afirmar sus posiciones de manera convincente" (De Grauwe y Bernard, 1995:21. Reporte de la reunión de evaluación de los desarrollos post-Jomtien en los países del Sudeste Asiático y la Región del Pacífico, Yangoon, Myanmar, Marzo de 1995).

"Los bajos rendimientos en África sólo pueden revertirse si son los propios africanos quienes toman la responsabilidad y el control de su propio desarrollo, incluido el desarrollo educativo. Las soluciones externas, impuestas desde afuera, han fracasado y continuarán fracasando. Las agencias de financiamiento externo deben asistir a los gobiernos e instituciones del África en el logro de la Educación para Todos, antes que imponer condicionales inapropiadas, que impiden el progreso. El sentimiento general fue que las condiciones impuestas al África han sido diferentes y más restrictivas que en otras regiones" (Chung, 1996b: 5. Reporte de las reuniones subregionales de evaluación de mitad de década de la EpT en África: Yaounde y Johannesburgo, 1996).

"En lo que hace a las agencias donantes, las opiniones fueron reservadas. A pesar de los reaseguros dados por los representantes de las agencias de cooperación presentes, se notó cierto grado de escepticismo. A pesar de que el monto de la asistencia era considerable en algunos casos, los países están experimentando dificultades para definir un plan de acción y entrar en una alianza real con las agencias cuyas propias acciones carecen a menudo de coordinación. Algunas actividades parecen superponerse, en cuyo caso la asistencia provista no es muy efectiva. Más aún, la continuidad no siempre se asegura y los países del Sahel temen tener que soportar las consecuencias de la inestabilidad internacional en otras partes y las prioridades acordadas en otras regiones del mundo, pero hubo un acuerdo unánime en torno a la necesidad, a nivel nacional, de formar un comité de agencias donantes y de establecer una alianza activa con las agencias de ayuda y cooperación" (Three years after Jomtien: Basic education in the Sahel countries, IIEP Newsletter, Vol XI, N° 3, IIEP-UNESCO, Paris, 1993:2. Reporte del seminario organizado por IIEP-UNESCO y UNICEF en Burkina Faso para evaluar la marcha de la EpT en los países del Sahel).

Un tema levantado desde los países, particularmente de África y Asia, fue el liderazgo de esta iniciativa y, en general, de la política y la transformación educativa en los países en desarrollo. De la EpT se dijo que era una iniciativa empujada por y desde las agencias donantes (*donor-driven*) antes que por los gobiernos, y muchos atribuyeron a esto la débil acogida y respuesta en varios países, tanto por parte de los gobiernos como de las organizaciones de la sociedad civil⁴⁸. De aquí derivan, en verdad, muchas de las fortalezas pero también muchas de las debilidades de la propuesta y de su ejecución. Los otros temas tocados a continuación — viabilidad, diversidad, y el sentido mismo de la transformación educativa — están estrechamente vinculados a este tema central.

Dentro de un programa de orden mundial, era fundamental la iniciativa, coordinación y monitoreo a escala también global. Es indudable asimismo el papel que han pasado a tener las agencias externas de cooperación en asegurar, dentro de cada país, la continuidad (aunque a menudo más nominal que real) de las políticas y programas educativos frente a los cambios de gobierno y de administración, particularmente cuando hay acuerdos y préstamos internacionales involucrados.

La cuestión es más bien cómo y cuándo se ejerce ese liderazgo y ese poder, y cuál el papel que cabe a los propios países en la definición, ejecución y rectificación de la política educativa dentro de los marcos de cada sociedad nacional. **Un liderazgo global, centralizado y fuerte, antes que contribuir**

48. África fue, sin duda, la región que más clara y firmemente planteó el tema de la autonomía respecto de las agencias externas. (Ver, por ejemplo: Deblé y Carron, 1993; Wright y Govinda, 1993; Chung, 1996b; Angula, 1997; Habte, 1997).

a fortalecer las propias capacidades y voluntades, puede contribuir a minar las bases de legitimidad y viabilidad de la propuesta, al impedir el desarrollo de capacidades endógenas, al pretender sustituir la voluntad de quienes deben finalmente hacer, al desconocer las particularidades de cada contexto, al replicar, en fin, la situación del que dirige y monitorea, por un lado, y el que ejecuta y es evaluado, por otro. Esta situación, que en el interior de cada país hace a la relación tradicional entre Ministerios de Educación y magisterio en torno a los procesos de reforma educativa, se replica a escala global en la relación donante-donatario, agencia internacional-gobierno nacional.

La década del 90 vio en este sentido un movimiento contradictorio: por un lado, descentralización educativa en el interior de los países, tendiendo a una mayor autonomía de los niveles intermedios y de la institución escolar; por otro lado, globalización de la política educativa, con un papel creciente de las agencias externas —particularmente, los bancos— en la definición de la política educativa.

Que los organismos internacionales son no únicamente parte de la *solución* sino parte del *problema*, y concretamente en el campo educativo, es un hecho cada vez más evidente, reconocido y ventilado a nivel internacional. La crítica y la propuesta de un nuevo modelo de cooperación con los países en desarrollo ha sido un tema crecientemente presente en el debate educativo en los últimos años. Voces críticas y propuestas para la construcción de un nuevo escenario y nuevas reglas del juego para dicha cooperación han surgido en primer lugar de los propios organismos internacionales involucrados en la EpT: UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial⁴⁹ (ver Recuadros 4 y 5).

La crítica y las propuestas alternativas vienen asimismo ampliándose en el seno de la comunidad académica y entre los especialistas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo⁵⁰.

49. Ver por ejemplo: Ahmed, 1997; Bennett, 1993; Berstecher y Carr-Hill, 1990; Bousquet, 1990; Chung, 1996, 1997; Habte, 1997; Hallak 1991, 1996; Haddad, 1990; Heyneman, 1995; PNUD, 1993, 1994; Speth, 1994; UNICEF, 1997; Verspoor, 1991. Ver asimismo el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI presentado a la UNESCO (Delors *et al.*, 1996).

50. Ver por ejemplo: Arnove, 1996; Bennel, 1996; Coraggio, 1993, 1994, 1995, 1998, 1999a,b; Coraggio y Torres, 1997; Gantiva, 1999; Jones, 1992; King, 1991, 1992, 1997; King y Singh, 1991; Lauglo, 1996; McGinn, 1997; Morales Gómez, 1989, 1990; Puiggrós, 1996; Riddell, 1997; Samoff y Assié-Lumumba, 1995; Rivero, 1999; Samoff, 1996; Soler Roca, 1997a,b; Torres, 1996a, c, e, 1997a, 1999b; Zogaib, 1997.

Recuadro 4

Diez puntos para una nueva cooperación internacional para el desarrollo (Una propuesta desde el PNUD)
1. Convertir las fuerzas externas y macroeconómicas —comercio, manejo de la deuda, inversión extranjera directa y flujos de capital, y acceso a la tecnología— en fuerzas positivas favorables al desarrollo humano; ponerlas al servicio de los objetivos del desarrollo.
2. Reformar la asistencia al desarrollo de modo que el dinero se invierta en las necesidades reales: los pobres, el desarrollo humano y las preocupaciones humanas prioritarias, la regeneración de la base de recursos. Aumentar el nivel general de asistencia para el desarrollo y asegurar que el financiamiento para los esfuerzos de pacificación, las emergencias humanitarias, los refugiados, y las economías de transición provenga de nuevos recursos adicionales, no de la asistencia al desarrollo.
3. Construir iniciativas de desarrollo de abajo hacia arriba, asegurar apropiación, y trabajar con nuevos grupos, descuidados en el proceso de desarrollo: ONGs, mujeres, empresarios, grupos indígenas, sector informal, comunidades locales.
4. Ir más allá de la alianza Norte-Sur y de las responsabilidades recíprocas, incluyendo alianzas para el impulso de metas regionales y globales, y ordenar los recursos para lograrlas.
5. Hacer frente a problemas de orden global —medioambiente, población, enfermedades y migración— respondiendo a las necesidades locales y asegurando acceso a la tecnología y el financiamiento.
6. Complementar los proyectos de desarrollo con el diálogo en torno a las políticas y las reformas de política por parte tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo.
7. Estimular un sector empresarial privado fuerte y el uso de las fuerzas y los mecanismos del mercado, lograr precios justos.
8. Reconocer y promover el progreso en los derechos humanos, el pluralismo, la democratización.
9. Estimular la desmilitarización y el control de la exportación de armas.
10. A través de todo esto, prestar máxima atención al desarrollo de las capacidades nacionales -tanto a nivel del gobierno como de la sociedad civil- requeridas para un desarrollo humano sustentable.

Fuente:

James Gustave Speth, Administrador del PNUD, *Building a New UNDP*, Presentación a la Junta Ejecutiva del PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York, 17 Febrero de 1994 (mimeo)

Recuadro 5

Diez mandamientos para los organismos internacionales de cooperación
1. Priorizar la educación y el Desarrollo de los Recursos Humanos (DRH) dentro de la ayuda internacional: Se justifica plenamente un aumento significativo en la cooperación con el sector educativo. No obstante, debe evaluarse cuidadosamente la capacidad y las posibles insuficiencias para la ejecución en cada país.
2. Adoptar una concepción global del DRH: La ayuda externa no debe provocar desajustes en los sistemas educativos nacionales. Los OI deben asegurarse de que las iniciativas que toman en los diferentes sub-sectores y a los distintos niveles guarden coherencia y converjan entre sí.
3. Promover la cooperación en el marco de un compromiso mutuo y de respeto a las políticas nacionales de desarrollo: Son los propios países los que deben asegurar la dedicación y el compromiso necesarios para cumplir con los objetivos trazados. Las prioridades y los objetivos nacionales deben ser definidos claramente.
4. Ampliar el horizonte temporal de la cooperación internacional: El desarrollo educativo requiere tiempo. Esto exige que las agencias de cooperación revisen sus enfoques de proyecto y de corto plazo, actúen con una visión de mediano y largo plazo, y no esperen resultados de un día para el otro.
5. Concentrar los esfuerzos en ampliar y mejorar las capacidades institucionales de los países con miras al largo plazo: Para ayudar a los países a un desarrollo educativo sostenido, el apoyo externo debe concentrarse en desarrollar las instituciones nacionales. En esto, tiene prioridad la formación de recursos humanos a todos los niveles del sistema educativo.
6. Asegurar un financiamiento sostenido de las políticas: El compromiso financiero de cada país es esencial, pero también lo es un compromiso sostenido por parte de los OI. En particular, la innovación educativa requiere largos periodos de maduración y consolidación. Los OI deben cooperar asimismo en la búsqueda de estrategias para lograr un financiamiento autosustentable de las políticas educativas nacionales.
7. Apoyar algunas áreas estratégicas: Las áreas en que se recomienda asistencia internacional son: a) incentivos (financieros y de otra índole) para el personal educativo; b) apoyo y capacitación docente; c) mejorar los sistemas de evaluación; d) desarrollo y distribución de materiales educativos; e) rehabilitación y aprovechamiento de las instalaciones; f) desarrollo de la educación a distancia a nivel secundario y universitario, y g) apoyo financiero a la capacitación no-formal.
8. Mejorar la capacidad administrativa de los países: Tanto los OI como los países deben dar prioridad al desarrollo y fortalecimiento de la estructura administrativa educativa existente. Dentro de los proyectos educativos debe contemplarse un componente para mejorar dicha estructura.
9. Estimular la cooperación Sur-Sur: Los OI deben apoyar la formación de redes y espacios de intercambio entre los propios países en desarrollo, lo que permitirá ahorrar en expertos extranjeros.
10. Promover la coordinación entre los organismos internacionales: La cooperación externa tendría mucho mayor impacto, las instalaciones y las capacidades profesionales se utilizarían mejor, si lograran superarse las barreras institucionales que persisten entre los OI a nivel nacional, regional y mundial. Se recomienda que sean los propios países los que, a nivel nacional, tomen en sus manos la coordinación de los OI.

Fuente:

J. Hallak, *Invertir en el futuro: Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*, IPE-UNESCO, París, 1991.

2. El tema de la viabilidad

Viabilidad financiera y más allá

"Se impone un consenso sobre la necesidad de re-examinar la viabilidad [de los compromisos de Jomtien] y, en todo caso, de re-escalonar el calendario previsto. Los participantes se mantienen firmes en la necesidad de dar mayor realismo a los objetivos fijados [...] En el plano nacional, los participantes convienen en que el "viraje mundial" que implica Jomtien no se ha logrado en todos los casos, no siendo fácil afrontar al mismo tiempo la multiplicidad de problemas políticos, sociales y económicos que resultan de la coyuntura internacional y nacional, y los objetivos de Jomtien" (Deblé y Carron, 1993:67-68. Informe del seminario UNICEF/IIEP-UNESCO en 1993 en África para revisar las "Políticas de desarrollo de la Educación para Todos en los países del Sahel").

La viabilidad de la EpT fue un tema recurrente planteado desde los países, particularmente los más pobres. Ya en los primeros dos o tres años post-Jomtien, dirigentes e intelectuales, sobre todo de África y Asia, planteaban la imposibilidad de cumplir con las metas en medio de tanta penuria económica y tanta prioridad en competencia (Deblé y Carron, 1993; De Grauwe y Doran, 1995; Wright y Govindra, 1994). América Latina, por su lado, (mal)entendiendo que dichas metas eran en buena medida metas cuantitativas y ya alcanzadas en la mayor parte de países de esta región, no prestó demasiada atención a la EpT ni necesitó de su marco para enfatizar el gran tema de la época: la *calidad*⁵¹.

Tanto por parte de los países como de las agencias internacionales, el tema de la viabilidad de la EpT estuvo centrado y fue entendido fundamentalmente como viabilidad *financiera*. La viabilidad *política* —voluntad y disposición, no sólo de los gobiernos sino también de la sociedad civil y las comunidades educativas nacionales y locales, para comprometerse y actuar— y la viabilidad *técnica* —disponibilidad de los recursos humanos, las capacidades y competencias requeridas a los distintos niveles— ocuparon un lugar secundario en las previsiones y preocupaciones respecto de la viabilidad.

(a) Viabilidad política

La EpT se planteó como una cruzada mundial en favor de la educación básica, orientada principalmente a reforzar la conciencia y la voluntad política

51. Todos los informes gubernamentales hacen mención de rigor a la Conferencia Mundial sobre *Educación para Todos*, y la ubican como antecedente e insumo de los procesos de reforma educativa desarrollados a lo largo de la década de los 90. El impacto real de dicha conferencia y de su seguimiento, y del ideario de la EpT, en el diseño de tales reformas, es, sin embargo, difícil de determinar y varía sin duda mucho entre países. En el contexto latinoamericano, Brasil y República Dominicana se reconocen como dos países en los que la plataforma de la Educación para Todos fue tenida expresamente en cuenta para el desarrollo de sus respectivos Planes Decenales de Educación. (Ver, para un mayor desarrollo al respecto, Rivero, 1999).

de la comunidad internacional así como de los gobernantes y tomadores de decisión a nivel nacional, y de incrementar los presupuestos asignados por todos ellos a la educación básica. Se contaba con que cada país, gobierno y ONGs locales se encargaría de hacer el trabajo hacia adentro, divulgando el ideario de la EpT y generando las condiciones internas, la voluntad y el compromiso nacionales para llevarla a cabo (Ordóñez, 1997).

En buena medida, Jomtien cumplió con su objetivo de sensibilizar y movilizar a la comunidad internacional y a los líderes políticos nacionales. El segundo movimiento, en el interior de los países, fue no obstante débil y careció, en general, de una estrategia expresa de información, comunicación y movilización social. La EpT permaneció básicamente como un movimiento de cúpulas, nacionales e internacionales. Los docentes desconocen en su mayoría o conocen muy superficialmente la propuesta.

Esto es cierto incluso, en muchos países, para los especialistas en educación y los sectores intelectuales en general, incluyendo las universidades y el movimiento de ONGs⁵².

De hecho, y aunque la retórica educativa de los 90 introdujo la *consulta*, el *consenso*, las *alianzas*, la *concertación*, la *calificación de la demanda* y la *rendición de cuentas* como elementos claves de la reforma educativa, los procesos de reforma impulsados en esta década en los países en desarrollo repitieron, en sus rasgos esenciales, el esquema vertical de arriba abajo y la visión de la sociedad -y de los docentes, en particular- como meros observadores y ejecutores de la política educativa. Los reformadores piensan en términos de capacitación y reciclaje, de desarrollo de capacidades y competencias, pero pasan por alto la necesidad de trabajar expresamente sobre la motivación y la voluntad para el cambio, condición primera e indispensable para hacer efectivo dicho cambio (Torres, 1999e).

"Ya se reconoce ampliamente que la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los proyectos suele ser un factor determinante de su eficacia" (Banco Mundial, 1994:39). Esto es fundamental y válido tanto para

52. En el caso de América Latina hubo mucho rechazo a la propuesta por desconocimiento o por razones ideológicas, en algunos sectores. Las organizaciones sindicales docentes adoptaron desde el inicio una posición contestataria y de distanciamiento, asociando la Educación para Todos exclusivamente al Banco Mundial (ver por ejemplo CMOPE, 1991). Esto impidió a las propias dirigencias sindicales y a muchos docentes en la región acceder a la propuesta. De hecho, en los documentos de la EpT hay planteamientos muy importantes y claros en defensa de los docentes y su labor. Tampoco las ONGs y las universidades se interesaron demasiado en conocer de cerca la EpT o incluso dar seguimiento o vigilar su ejecución por parte de los respectivos gobiernos. Ha sido, más bien, en torno al ejercicio de evaluación de fin de década, que muchas ONGs, universidades y organizaciones docentes se han interesado en la Educación para Todos, dando lugar a distintas iniciativas de intercambio, discusión, investigación, difusión y seguimiento tanto a nivel nacional como entre países.

la relación entre agencias externas y gobiernos, en el ámbito internacional, como para la relación, en el interior de cada país, entre gobierno / Ministerios/ tomadores de decisión / planificadores, por un lado, y sociedad civil / comunidad educativa / educadores, por otro. De hecho, ya es ampliamente reconocido y documentado el fracaso de los procesos de reforma educativa que no tienen en cuenta a, y no cuentan con la participación activa de, el magisterio, los padres de familia y otros sectores y agentes sociales de quienes depende que el cambio educativo se concrete o permanezca en el papel.

La reproducción de esta cultura vertical y jerárquica aplicada a los modos de hacer política y reforma educativa ha sido tradicionalmente señalada y criticada para la relación entre gobierno y sociedad civil y, específicamente, entre Ministerio de Educación y docentes, pero es preciso analizarla más allá de las fronteras nacionales, en la relación entre agencias de cooperación, gobiernos y sociedad civil. De hecho, en el mundo globalizado de la actualidad, los sistemas educativos han dejado de ser estrictamente nacionales y su lógica (tanto de reproducción como de transformación) no se comprende si no se penetra en el ámbito internacional y en el papel de las agencias de financiamiento. De hecho, también, los modos tradicionales de cooperación internacional —verticales, directivos, homogenizadores— son a menudo contradictorios con lo que las propias agencias recomiendan a los gobiernos, esto es, modelos participativos, democráticos y transparentes de actuación.

La necesidad, por ende, de parámetros más participativos y democráticos de relación y de gestión de la política educativa, desde el nivel global hasta el local -de la capacidad a la voluntad, de la capacitación a la movilización- resulta esencial para el desarrollo de una voluntad política endógena y genuina, indispensable para convertir los planes en acciones efectivas.

(a) Viabilidad técnica

"Uno de los problemas principales que se plantearon en los decenios de 1970 y 1980 fue que muchos gobiernos se limitaban a aceptar la ayuda externa sin orientar su aplicación. Ello se debía a la escasa capacidad de planeamiento y de ejecución de los respectivos países. Por ejemplo, se publicaban manuales que luego no se podían distribuir, o se construían aulas para las que no existían servicios de mantenimiento. Así pues, es evidente que en muchos países hay que crear una sólida capacidad nacional en materia de concepción y de gestión de programas y de recursos con vistas a la escolarización universal. La ayuda externa no podrá resultar plenamente eficaz si los países interesados no disponen de la capacidad necesaria para determinar las necesidades esenciales, negociar la asistencia adecuada y administrar los recursos obtenidos. La comunidad internacional de donantes puede desempeñar, tanto a corto como a largo plazo, un papel de apoyo de este esfuerzo" (Haddad, 1990: 585).

Esto, que es parte de las "lecciones aprendidas" por el Banco Mundial en tres décadas de trabajo en el sector educativo en los países en desarrollo, continúa siendo desafío mayor del desarrollo y la transformación educativa en estos países, así como de la cooperación internacional. Si bien en la década del 90 se prestó mayor atención a la formación de recursos humanos para la educación, se está lejos, en la mayoría de países, de la constitución de esa "masa crítica" que exige el diseño y la gestión de la transformación educativa en el momento actual. En particular, los esfuerzos realizados en el ámbito de la formación y la capacitación docente no guardan relación con la magnitud de las transformaciones educativas requeridas y el "nuevo papel" asignado a los docentes en este marco, ni con la retórica de la "revalorización", la "profesionalización" y la "autonomía" docente (Torres, 1996a, b, 1997a, 1999a,e).

La preocupación principal de agencias y gobiernos en torno a la EpT giró, como se ha dicho, en torno al cálculo económico. Diagnósticos y estudios de viabilidad se centraron en la adecuación de objetivos y metas a la disponibilidad de recursos financieros, antes que a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos. En verdad, sin embargo, como lo saben mejor que nadie las propias agencias de financiamiento, el mayor cuello de botella para la ejecución de la política educativa suele estar no tanto en la falta de recursos económicos como en la falta de personal idóneo, a los distintos niveles. Fondos disponibles a menudo no pueden ser ejecutados, o no en los plazos y con los ritmos establecidos, debido a limitaciones administrativas, gerenciales y técnicas.

La debilidad de las contrapartes nacionales en la negociación de los préstamos internacionales, y en la ejecución de proyectos y programas financiados con estos préstamos, es notoria en muchos países en desarrollo. De hecho, hay márgenes importantes en dicha negociación y en la adecuación de la gran política global a las peculiaridades locales, que unos países aprovechan y otros no (Coraggio y Torres, 1997). Así se cierra el círculo vicioso de la dependencia y el subdesarrollo en tanto son por lo general los países más pobres los que recurren a la ayuda del experto y el consultor extranjero, mermando de este modo las condiciones para utilizar, probar y desarrollar sus propios recursos humanos⁵³. Los altos costos de la consultoría externa en África -a menudo impuesta por los organismos donantes y aceptada por los países como "el precio que deben pagar por la asistencia financiera" (PNUD, 1993)- ha sido destacado como dato alarmante en uno

53. Un análisis crítico de algunos factores relacionados con la moderna industria de la consultoría en el campo educativo, particularmente para Asia y África, puede encontrarse en Arthur *et.al.*, 1996.

de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y es una muestra patente de este círculo vicioso⁵⁴.

(c) Viabilidad financiera

Los documentos de Jomtien no mencionaban costos, pero para la misma Conferencia y con posterioridad a ella se prepararon informes con cálculos y proyecciones teniendo en cuenta distintas categorías e hipótesis de trabajo⁵⁵. Según algunas estimaciones iniciales (Colclough y Lewin, 1990; Haddad, 1990) se requerían anualmente entre 6 y 10 billones de dólares adicionales para asegurar la meta del acceso universal a la educación primaria en el mundo⁵⁶. La carga financiera de la escolarización para todos hasta el año 2000 debía recaer fundamentalmente en los propios países, estimándose que sería necesario un incremento del 3% anual en los presupuestos nacionales destinados a educación (Grant, 1990:37). La asistencia internacional requerida para ayudar a los países a cumplir con la meta de la escolarización universal se estimó entre 1.000 y 1.300 millones de dólares anuales, o en un total aproximado de 12.000 millones para la década, es decir, el 28% del monto total requerido (Haddad, 1990)⁵⁷.

El tema financiero, y la necesidad de medidas "pragmáticas" de reducción de costos para financiar la EpT fue objeto de una sesión específica coordinada por personeros del Banco Mundial durante la Segunda Reunión del Foro

54. "La cooperación técnica es, para los países en desarrollo, una vía importante para adquirir destrezas, desarrollar capacidades y lograr un desarrollo auto-sustentable. Cerca de una cuarta parte de la asistencia para el desarrollo en África ha tomado esta forma, lo que representa más de 3 billones de dólares al año. Esta cooperación técnica está bajo ataque por costosa y pasada de moda, por servir a las prioridades de las agencias donantes antes que contribuir a fortalecer las capacidades nacionales. Dichos programas a menudo recurren a expatriados. Un estudio realizado en diez países africanos reveló que cerca del 75% de los recursos se destinan a personal, antes que a equipamiento y costos de operación. Se utiliza relativamente poco a los expertos nacionales. En Mali, en 1990, las agencias donantes emplearon cerca de 80 extranjeros, entre doctores y personal médico, a pesar de que había en ese momento 100 doctores Malianos calificados que estaban desempleados. Los organismos donantes frecuentemente imponen expertos a gobiernos nacionales que se resisten, pero que consideran que ese es el precio que deben pagar por la asistencia financiera". (PNUD, 1993).

55. Ver: Colclough y Lewin, 1990, 1993; Haddad, 1990; Lassibille y Navarro, 1992; UNESCO, 1994.

56. Las diferencias en los cálculos respondían a dos opciones: una que implicaba reducir el número de alumnos por clase y otra que mantenía el mismo número de alumnos por clase. En la segunda opción, se estimaba que el mundo árabe y África Subsahariana necesitaban aumentar en un 58% su presupuesto para la educación primaria; en la primera opción el aumento debía ser del 78% (para el África, además, suponía doblar el número de maestros de la enseñanza primaria).

57. En Jomtien, organismos bilaterales y multilaterales de cooperación se comprometieron a aumentar durante los 90 la ayuda para educación básica en los países en desarrollo: el Banco Mundial aumentaría sus préstamos hasta alcanzar un nivel anual de 1.500 millones de dólares; UNICEF duplicaría su asistencia anual a la educación (en 1990, de 50 millones de dólares) para llegar a 100 millones en 1995 y a 200 millones en el año 2000; el PNUD duplicaría o triplicaría su asistencia (Haddad, 1990).

de EpT (EFA Forum, 1994). Allí se propuso —y ha venido poniéndose en marcha— una combinación de medidas destinadas a: (a) hacer mejor uso de los recursos existentes y mejorar la eficiencia interna del sistema escolar (recurriendo, entre otros, a: descentralizar la administración escolar; reducir la repetición y la deserción escolares; incrementar el número de alumnos por clase; establecer turnos múltiples en los establecimientos escolares; utilizar tecnologías de enseñanza nuevas y menos costosas —proponiéndose concretamente el uso extendido de la educación a distancia; recurrir a paraprofesionales para la enseñanza, reclutados en la propia localidad, entrenados con programas de capacitación en servicio, y dispuestos a trabajar con remuneraciones bajas; y utilizar economías de escala, tendiendo a planteles educativos más grandes y de mayor cobertura); y (b) buscar nuevas fuentes de financiamiento (empresa privada y, fundamentalmente, contribución de las propias familias y las comunidades locales en dinero, en especie o en trabajo no remunerado).

Las reformas educativas de los 90, centradas en la educación básica, se hicieron con ayuda de préstamos y a costa de un ostensible endeudamiento de los países con la banca internacional⁵⁸. La naturalización del endeudamiento como requerimiento indispensable para expandir la educación básica, e incluso como el único margen financiero para introducir innovaciones en el sistema escolar, se acompañó de la confusión, también generalizada, entre *préstamo* y financiamiento *internacional*, tratándose en verdad -siempre- de financiamiento *nacional*. En este terreno, África destacó nuevamente como una región que salió a problematizar tal endeudamiento, llamando a los países a buscar vías para financiar su propia educación básica, sin recurrir a préstamos con la banca extranjera⁵⁹.

Crear bases para una política educativa nacional sostenida y sustentable implica no sólo un compromiso de eficiencia (manejo racional de los recursos) sino un compromiso ético, indispensable en la formación de las nuevas generaciones de planificadores y administradores de la educación. Implica instaurar la rendición de cuentas y la información pública no únicamente como una responsabilidad de la institución escolar y los docentes hacia los padres de familia y la sociedad sino del sistema educativo como un todo, inclu-

58. En América Latina, el Banco Mundial encabeza la lista de financiadores externos del sector educativo, seguido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 1990 y 1994, los préstamos de ambos bancos a este sector sumaron aproximadamente 2 mil millones de dólares. Se estima que, a partir de 1991, los préstamos del Banco Mundial vienen representando, en promedio, entre 1% y 2% del gasto anual de los países en educación (McMeekin, 1996).

59. Esta fue una de las conclusiones y el llamado final del comunicado de la reunión realizada en Johannesburgo, en febrero de 1996, para evaluar los avances de la EpT en los países del África Oriental y del Sur, con presencia de los ministros africanos de educación (Chung, 1996b).

yendo a los decisores de política y, en general, a todos quienes toman decisiones y gestionan recursos públicos. Implica, paralelamente, y a fin de asegurar lo anterior, formar opinión pública sobre educación y calificar la demanda educativa a fin de que pueda exigir tal información y rendición de cuentas y presionar por el cumplimiento de acuerdos, metas y presupuestos para la educación⁶⁰. Pero implica, además, repensar el modelo educativo y escolar vigente, en búsqueda de un modelo propio, pertinente y adecuado a las necesidades y posibilidades específicas –financieras, entre otras– de cada realidad nacional (Aguerrondo, 1998).

3. El tema de la diversidad

Ir al encuentro de lo propio y recuperar lo diverso

"Una cuestión que se planteó recurrentemente en la discusión fue la sustentabilidad de los proyectos innovadores. Se hizo particular referencia a las medidas emprendidas gracias al apoyo financiero de agencias externas. Casi invariablemente, una vez que concluye la asistencia financiera, la innovación se abandona. Muchos participantes expresaron la necesidad de que exista un compromiso de largo plazo por parte de las agencias financieras a fin de apoyar los proyectos innovadores que logran buenos resultados. Algunos de los participantes subrayaron que las agencias financieras deberían ser más coherentes con sus políticas y no introducir precipitadamente nuevas ideas y proyectos, paralizando así a medio camino los esfuerzos emprendidos por el país. Por supuesto, se señaló que las innovaciones no sólo no se enraizan debido a la escasez de fondos, sino también porque se pretenden implantar desde el exterior y no suscitan la participación local. Como resultado, los proyectos son percibidos como algo ajeno y no se insertan en el ethos socio-cultural del país.

Se subrayó que confiar únicamente en la voluntad política es insuficiente para implementar las decisiones políticas. Los planificadores y administradores deben tener más conciencia de los costos e introducir criterios explícitos de costo-eficacia en el diseño y ejecución de los proyectos" (Carta Informativa del IPE, IPE-UNESCO, Vol. XI, N° 4, París, 1993. Reporte del seminario realizado en Uganda por el IPE-UNESCO y UNICEF para evaluar la marcha de los tres primeros años de EpT).

60. Iniciativas interesantes de vigilancia y participación ciudadana en educación empezaron a surgir en los últimos años en algunos países. En el caso de América Latina, una experiencia pionera fue la de Foro Educativo, en Perú, una asociación civil creada en 1992 con el fin de formular políticas y propuestas educativas a partir del debate y la construcción de consensos. Un ejemplo más reciente (1999) es el del Observatorio Ciudadano de Educación, en México, "un espacio abierto a la ciudadanía interesada en los problemas educativos de nuestro país", a fin de "ejercer una observación crítica del desarrollo educativo y particularmente de las políticas gubernamentales en este campo", el cual combina el Internet y una publicación quincenal en La Jornada, uno de los periódicos más importantes del país. (<http://observatorio.org>).

"A pesar de que los países tienen muchos elementos en común tratándose de la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de sus respectivos pueblos, la naturaleza e intensidad de estos asuntos comunes varían evidentemente de un país a otro, dependiendo de la situación de la educación básica y del contexto cultural y socioeconómico en cada caso" (Marco de Acción. Introducción).

Jomtien y los planteamientos de la EpT hicieron un fuerte reconocimiento de la *diversidad* y del *movimiento*: las necesidades básicas de aprendizaje (y los medios y modos de garantizarlas) no sólo son diversas entre distintas culturas, grupos sociales y contextos, sino que se modifican a lo largo del tiempo. El Marco de Acción consistía en la necesidad de que cada país adaptara principios y metas a sus propias condiciones y contextos, y estableciera su propio programa y calendario de acción. Esto fue reiterado en los sucesivos documentos producidos por el Foro Consultivo. La necesaria flexibilidad y adaptabilidad a los contextos locales constituye párrafo obligado en casi cualquier documento internacional y, concretamente, en los producidos en la década de los 90 por las cuatro agencias que auspiciaron la EpT.

No obstante, lo que primó en los hechos es la uniformidad, la comprensión y aplicación de la EpT como un molde universal. De hecho, un reclamo reiterado desde todas las regiones fue la necesidad de estrategias diferenciadas no sólo entre las diferentes regiones sino dentro de cada una de ellas y en el interior de los países. Este fue el tenor, por ejemplo, de las reuniones regionales y subregionales de evaluación de mitad de década, y particularmente de las dos reuniones realizadas en África (Yaoundé y Johannesburgo), en las que se concluyó que *"un sistema rígido, con un único enfoque, aplicado como papel carbón, sería inapropiado"* (Chung, 1996b:5).

Desde la perspectiva de los países, lo percibido fue la prescripción y el reticario, la propuesta de parámetros y metas universales. Desde la perspectiva de las agencias de cooperación, la flexibilidad en las metas y planes de acción estuvo no sólo planteada sino expresamente recomendada. No obstante, en la relación dialéctica entre donantes y donatarios, entre agencias de cooperación y países, el saldo neto de esta década de política educativa en los países en desarrollo fue la cristalización del "pensamiento único" en materia de reforma educativa, el cual pasó a convertirse en paradigmático⁶¹.

61. En esta tensión entre lo general y lo específico en la relación países-agencias internacionales, destaca King el papel clave que tiene la investigación realizada o divulgada por éstas. *"Los resultados de investigación se presentan de manera tal que favorecen la generalización, aun si la intención no es proponer prescripciones"* (King, 1991 :xi). Agregariamos por nuestra parte lo mismo respecto del modo en que se presentan usualmente las "experiencias innovadoras" o las "buenas prácticas", resumidas en pequeños recuadros (*boxes*), sin contexto ni historia, destacadas sólo en sus logros, no también en sus debilidades y contradicciones.

La década de los 90 transitó, en este sentido, por una gran paradoja: nunca antes se enfatizó tanto la retórica de la diversidad, y nunca antes fueron tan homogéneas y globales las políticas, la educativa en particular. Bajo el manto de la EpT y enarbolando la consigna del "mejoramiento de la calidad de la educación", el Tercer Mundo terminó adoptando un molde universal de reforma educativa, políticas, programas y proyectos muy similares en todo el mundo, reconocibles tanto en Asia como en África, América Latina y el Caribe.

La uniformación de la política educativa a escala global está vinculada al creciente peso de los organismos internacionales en el diseño y ejecución de la política educativa en los países en desarrollo, particularmente del Banco Mundial, el socio más fuerte de la EpT, y el que lideró el escenario educativo en la década de los 90⁶². El paquete de reforma educativa recomendado a los países en desarrollo —particularmente para la reforma de la educación primaria— incluye (Lockheed y Verspoor, 1990; Banco Mundial, 1996; Coraggio y Torres, 1997):

- préstamos y asesoría técnica de la banca internacional para el diagnóstico, diseño y ejecución de la reforma, e instalación de unidades ejecutoras por fuera de los ministerios de educación para la administración de los proyectos financiados con dichos préstamos;
- primacía del análisis económico en la definición de los problemas y las prioridades (reducción de costos y relación costo-beneficio como criterios centrales en las decisiones de política);
- énfasis sobre la educación básica (y transferencia de recursos de la enseñanza superior);
- "focalización en la pobreza" y políticas compensatorias o de "discriminación positiva" para los grupos más desfavorecidos o "en riesgo";
- reforma administrativa como prioridad, elemento central y articulador, y papel secundario de la reforma curricular y pedagógica;
- descentralización de la gestión y autonomía de la institución escolar (i.e. elaboración de proyectos educativos institucionales);
- énfasis sobre la evaluación del rendimiento escolar e implantación de sistemas nacionales de evaluación de resultados;

62. El libro *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: Examen de las opciones de política* (M. Lockheed y A. Verspoor), publicado por el Banco Mundial en 1990, año de la Conferencia Mundial de Jomtien, pasó de hecho a convertirse en una suerte de "biblia" para muchos tomadores de decisión en el ámbito educativo en los países en desarrollo y en uno de los libros más citados en la literatura internacional sobre educación en la década del 90.

- énfasis sobre la tecnología educativa y el libro de texto, en particular;
- promoción de la educación a distancia y de las modalidades y materiales autoinstructivos;
- congelamiento salarial docente y promoción de incentivos vinculados al desempeño;
- impulso de la capacitación docente en servicio, incluyendo esquemas descentralizados en la oferta de dicha capacitación, impulso de formas horizontales de cooperación y aprendizaje entre docentes (i.e. espacios de encuentro, redes), capacitación a nivel de equipo escolar y en la propia institución escolar;
- políticas de financiamiento compartido y recuperación de costos (contribución económica de los padres de familia y la comunidad para solventar la educación escolar a nivel local);
- consultas y búsqueda de acuerdos para la validación de políticas, con presencia de diversos actores, entre los que destacan las ONGs y el empresariado como nuevos actores de la política educativa;
- un paquete de medidas orientadas a mejorar la calidad educativa en las instituciones escolares (entre otras: acceso a libros de texto, incremento del tiempo de instrucción, aumento del tamaño de la clase, instauración de varios turnos a fin de lograr una utilización plena de los locales escolares, y capacitación docente en servicio).

Desde la perspectiva de las agencias internacionales, el "Tercer Mundo" o los "países en desarrollo" (también llamados "países de bajos y medianos ingresos" y, más recientemente, "países emergentes") constituyen un subconjunto con características comunes —que los diferencia precisamente de ese otro subconjunto identificado como "Primer Mundo" o "países desarrollados" (o industrializados)— y su diversidad reconocida se limita, fundamentalmente, a la demarcación de regiones y subregiones⁶³ así como a su nivel de ingresos. Para fines de la EpT, además del criterio regional, el otro criterio de agrupamiento y diferenciación entre países fue su mayor o menor proximidad a las metas de EpT: países con altas, medianas y escasas probabilidades de cumplir con dichas metas⁶⁴. Un agrupamiento específico se armó, así-

63. El agrupamiento geográfico de las regiones del "mundo en desarrollo" no es exactamente igual entre las diferentes agencias. El Banco Mundial, por ejemplo, considera seis regiones: América Latina y el Caribe, África, Asia Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, Oriente Medio y África Septentrional, y Europa y Asia Central. UNICEF, a su vez, subdivide África en África Meridional (SubSahariana) y África Oriental y Occidental.

64. UNICEF, en determinado momento, llegó a asignar colores -rojo-, verde, azul- para cada una de estas categorías de países.

mismo, con los nueve países más populosos del mundo, para los cuales se lanzó en 1993 una sub-iniciativa (que pasaría a abreviarse como E/9), siempre dentro del marco de la EpT⁶⁵.

También dentro de estos nueve países se distinguieron tres categorías, según su grado de cercanía a las metas de la EpT.

En los años 80 y 90 proliferaron los macroestudios, macrodiagnósticos y macropropuestas para la política educativa en "los países en desarrollo", con pretensión universal⁶⁶. La sobregeneralización y la simplificación características de dichos compendios sobre el qué hacer, así como la fragilidad, débil representatividad y dificultades de comparación de los estudios en los que se apoyan muchos de ellos, han sido expuestos y criticados por numerosos autores⁶⁷.

Es asimismo evidente el predominio del Norte y, en particular, de la cultura anglosajona (y sobre todo norteamericana) en dichos macrocompendios y, en general, en la investigación que sirve de base a las recomendaciones de política que se hacen hoy a los países en desarrollo⁶⁸. La investigación que viene realizándose en estos últimos y la producción que sobre la educación y el cambio educativo existe y viene creciendo en otras lenguas -español, portugués, francés, para mencionar algunas lenguas mayoritarias- tienen poca difusión y poco espacio en los ámbitos académicos y de formulación de polí-

65. Estos nueve países (que concentran más de la mitad de la población mundial, el 70% de los adultos analabetos y alrededor de 70 millones de niños y niñas al margen de la escuela primaria) son: Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán. La Iniciativa de "Educación para Todos en los Nueve Países más Populosos" (conocida abreviadamente como E/9) se lanzó en 1993, bajo la coordinación de UNICEF, UNESCO y FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). También para este grupo se realizaron reuniones periódicas de evaluación de avance. Ver: Foro Consultivo, 1996a; Haq, 1996.

66. En este sentido, y precisamente dadas las tendencias y el contexto actual, destaca como excepcional el libro de M. Castells (*La era de la información*, 3 volúmenes) como "un intento deliberado de producción intelectual multicultural, tanto en sus fuentes como en sus horizontes de referencia" (Castells, 1997:24).

67. Por ejemplo: Bennell, 1996; Coraggio, 1998; Coraggio y Torres, 1997; De Tommasi et. al., 1996; Easton y Klees, 1990; King, 1991,1995; Klees, 1991; McGinn, 1997; Reimers, 1992; Riddell, 1997; Samoff, 1996; Samoff y Assié-Lumumba, 1995; Rivero, 1999; Schwille, 1993; Torres, 1999b; Warde, 1998.

68. Esto se extiende, evidentemente, a otros campos y también a los países desarrollados. En realidad, "numerosos tópicos que provienen directamente de confrontaciones intelectuales ligadas a la particularidad social de la sociedad y las universidades norteamericanas se han impuesto, bajo formas en apariencia des-historizadas, en el conjunto del planeta [...] De tal modo planetarizados, mundializados, en un sentido estrictamente geográfico, por el desarraigo, al mismo tiempo que particularizados por el efecto de falsa ruptura que produce la conceptualización, esos lugares comunes de la gran vulgata planetaria que la repetición mediática transforma poco a poco en sentido común universal, consiguen hacer olvidar que han tomado su origen de las realidades complejas y controvertidas de una sociedad histórica particular, tácitamente constituida en modelo y en medida de todas las cosas" (Bourdieu y Wacquant, 1999:9-10)

tica a nivel internacional, y sirven a menudo únicamente para corroborar o dar legitimidad a planteamientos y posiciones ya tomadas⁶⁹.

Asumir la diversidad implica un viraje profundo en los modos convencionales de pensar y hacer educación, política y reforma educativa, tanto a nivel nacional como internacional, tanto dentro como fuera del sistema escolar. Apartándose de la tendencia usual a pensar y hacer educación a partir de visiones centralizadas y homogéneas para todo un país, una región o incluso "el Tercer Mundo" o "los países en desarrollo", el reconocimiento de lo específico y de lo diverso implica asumir que cada país deberá definir políticas pensadas desde la propia realidad, relevantes y apropiadas a su contexto, su historia y su cultura, su tradición educativa, el nivel de desarrollo de sus instituciones, etc.

Si el objetivo último de la educación (y del sistema escolar) es el aprendizaje, y si para realizarse como tal éste debe adecuarse (contenidos, métodos, enfoques, espacios, tiempos) a las necesidades y posibilidades de quienes aprenden, lo diverso pasa a constituir la norma, no la excepción, en los sistemas destinados a satisfacer tales necesidades. No se trata entonces de construir sistemas uniformes, únicos, sino -precisamente en nombre de la equidad- de propiciar modalidades y sistemas diferenciados, tan diferenciados como lo exijan las poblaciones, grupos y condiciones concretas. No se trata de diseñar programas remediales y compensatorios (para los pobres, las poblaciones migrantes, las niñas, los niños trabajadores, los niños de la calle, los repitentes, etc.), asumiendo un único patrón como norma respecto de la cual ha de definirse qué es lo estándar y lo esperable, y qué lo que requiere adecuarse a dicha norma, sino de diseñar modelos educativos que respondan a las necesidades específicas de cada grupo y aseguren, en cada caso, una educación de calidad, con trayectorias y modalidades diferenciadas pero con expectativas de logro y logros similares.

Si esta década de EpT contribuyó a desarrollar una conciencia universal y una movilización colectiva respecto de lo educativo y de la importancia de las metas trazadas en Jomtien, el nuevo momento debe estar marcado por la recuperación y la afirmación de lo propio y de lo específico. Esto implica pensar estratégicamente pero actuar con urgencia, dando prioridad a la formación (y utilización) de recursos humanos propios, formados con los más altos niveles de calidad, e impulsar la investigación propia, orientada a responder

69. El documento de política educativa del Banco Mundial de 1996 y el libro que sirvió de base a las propuestas del BMI para el mejoramiento de la calidad de la educación primaria (Lockheed y Verspoor, 1990), son ejemplos de esto. El documento de 1996 apoya sus conclusiones y recomendaciones en 274 referencias bibliográficas, todas ellas en inglés. El segundo incluye 446 referencias bibliográficas, de las cuales 441 son publicaciones en inglés; las 5 restantes se dividen así: 2 en francés, 2 en español, y 1 en portugués (Torres, 1996c).

a problemáticas específicas y relevantes a cada contexto. **La cooperación internacional puede jugar, aquí también, un papel fundamental, haciendo realidad el "enseñar a pescar" más que el "regalar (o prestar dinero para comprar) el pescado"**⁷⁰.

Una de las lecciones aprendidas en esta (primera) década de EpT será precisamente el entrar a la década siguiente con una mayor conciencia y problematización en torno al "pensamiento único" que se ha apoderado de la educación y la reforma educativa, con una convicción profunda acerca de la importancia de la investigación y el pensamiento propios, de la consulta y la participación sociales para hacer efectivo el cambio educativo, de la inversión en recursos humanos y voluntades endógenas capaces de llevar adelante un proyecto de desarrollo y transformación educativa necesariamente específico y diverso, enraizado en la cultura y en el contexto locales, fundado sobre los propios límites y posibilidades.

4. El tema del sentido del cambio educativo

Un cambio paradigmático, no más (o mejor) de lo mismo

"Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos requiere más que un compromiso renovado con la educación básica tal y como ésta existe actualmente. Lo que se necesita es una "visión ampliada" que vaya más allá de los actuales niveles de recursos, de las estructuras institucionales, los currículos y los sistemas convencionales de oferta, y que se apoye al mismo tiempo en las mejores prácticas vigentes. Nuevas posibilidades existen hoy en día como resultado de la convergencia entre el incremento de la información y la capacidad sin precedentes de la comunicación. Debemos aprovechar estas posibilidades con creatividad y determinación para lograr una mayor eficacia (Artículo 2: Perfilando la visión).

La UNESCO está convencida de que la EpT no puede lograrse simplemente a través de una política de más de lo mismo. Se requiere una nueva manera de pensar y una mirada fresca. Las innovaciones necesarias, sin embargo, no deben imponerse desde afuera. En realidad, muchos países en África, Asia y América Latina han desarrollado por sí mismos innovaciones promisorias y viables, mostrando así que la necesidad es la madre de la invención (Berstecher, 1992:7).

La Educación para Todos se ubica en la línea de construcción de un nuevo paradigma para la educación, no sólo de la educación básica ni sólo del sistema escolar sino de LA EDUCACION como un todo.

70. King y Singh (1991) destacan al IDRC, en Canadá, como un organismo que coloca como prioridad y eje de su cooperación el desarrollo de la capacidad propia para la investigación a nivel local.

El concepto de Educación [Básica] para Todos provee un marco para (Torres, 1993):

- recuperar la unidad dialéctica entre enseñanza y aprendizaje, devolviendo al *aprendizaje* su centralidad como objetivo fundamental de todo proceso educativo (cuando lo que ha primado ha sido la autonomía de la *enseñanza* respecto del *aprendizaje* y un enfoque centrado en la primera), abriendo la posibilidad de repensar el modelo educativo vigente, recuperando el *valor y el sentido del aprender*, no sólo por su utilidad práctica sino por el gusto y el placer de aprender;
- formular una interpretación amplia de *aprendizaje* y de *saber*, capaz de integrar conocimiento y acción, saber y saber hacer (competencia);
- restituir al *alumno* el lugar prioritario dentro del sistema educativo y del proceso pedagógico, exigiendo definir y explicitar las visiones y conceptos de alumno que subyacen a las prácticas escolares vigentes;
- reconocer que todos -*niños, jóvenes y adultos*- tienen necesidades de aprendizaje que satisfacer, planteando la dimensión intergeneracional de los saberes y los aprendizajes, y abriendo nuevas vías de articulación entre educación formal, no-formal e informal;
- recuperar el *saber* como elemento clave de todo proceso educativo (*qué se sabe, qué se enseña y qué se aprende*), incorporando una visión amplia de saber en la que tienen cabida el saber común y el elaborado, los saberes del alumno y los del profesor, así como los contenidos y las formas de transmisión y construcción del conocimiento;
- volver la mirada hacia los *qué* y los *cómo* de la enseñanza y el aprendizaje (los aspectos pedagógicos y propiamente curriculares de la teoría y la práctica educativas), subordinados tanto en la investigación y en la discusión como en la política y en la acción educativa
- revalorizar y reubicar el sentido (técnico y práctico) de la *educación permanente* y del *aprender a aprender*, al colocar el acento no en la *educación/enseñanza* sino en el *aprendizaje*, que no se limita a la *enseñanza* ni a la escolarización, que empieza con el nacimiento y dura toda la vida;
- asumir el reconocimiento de la *diversidad*, la *relatividad* y el *cambio* (en un terreno afianzado en la hipótesis de lo *homogéneo*, lo *universal*, lo *inamovible*, las *verdades incuestionables*) no sólo en cuanto a las necesidades de aprendizaje sino a los espacios, vías y maneras de satisfacer dichas necesidades;

- recuperar la dimensión de lo individual (el papel de la *motivación* y los *intereses* individuales) y la importancia de la individuación en todo proceso educativo, el cual suele estar subordinado a lo colectivo (la clase, el grupo, lo agregado, el promedio);
- repensar la educación desde la perspectiva de la necesidad y la demanda (en el marco de una tradición volcada a abordar el problema y la solución desde el punto de vista de la *oferta*), permitiendo un nuevo punto de apoyo para entender la problemática educativa;
- vincular expresamente procesos educativos y procesos sociales (escuela y vida, escuela y hogar, cultura escolar y cultura social, educación y trabajo, currículo escolar y realidad local, teoría y práctica), planteando la posibilidad de nuevas articulaciones o de nuevas maneras de entender dichas articulaciones.

Todo esto invita a un replanteamiento del paradigma educativo y escolar, a la construcción de escenarios y de relaciones inéditas, de otro sentido común, de otros valores y prácticas para la educación.

No obstante, si se tienen puestos los anteojos de la ideología educativa convencional, lo único que se "ve" en la EpT es un listado de metas cuantitativas referidas a accesos, matrículas y tasas de analfabetismo, y la reiteración de viejos y siempre aplazados ideales y compromisos planteados para la educación en la última mitad de siglo. La universalización de la escuela primaria, la alfabetización universal, la equidad entre los géneros, la importancia de la primera infancia, el aprendizaje como eje y fin último de lo educativo, la necesidad de políticas multisectoriales y de una cooperación internacional respetuosa y eficiente, constituyen aspiraciones que vienen acompañando al discurso educativo durante ya varias décadas. **Lo novedoso consiste, más bien, en llevar todo esto a la práctica y en hacerlo de manera integrada, asunto que todos estos son elementos constitutivos de una estrategia de desarrollo y cambio educativo, no "opciones" de política que pueden adoptarse o descartarse a antojo.**

El argumento acerca de la "falta de novedad" de los planteamientos de Jomtien estuvo quizás acentuado en el caso de América Latina, pero provino también de Asia y África. Desde los diversos países, hubo quienes percibieron la EpT como una nueva iniciativa internacional, que venía a distraer la atención y los recursos, o simplemente a agregarse de manera paralela a otros programas regionales o subregionales ya en marcha, algunos de ellos

coordinados por las mismas agencias impulsoras de Jomtien⁷¹. Incidió negativamente, asimismo, la absolutización que tendió a hacerse de la EpT, sobre todo desde las agencias y a nivel central, creándose por momentos la impresión de una educación sin historia, o, si se quiere, de una historia mundial de la educación dividida en dos periodos: A.J. (Antes de Jomtien) y D.J. (Después de Jomtien).

La vehemencia por mostrar resultados, en la que convergieron países y agencias, llevó, una vez más, a descuidar los procesos y las estrategias, y a operar dentro de la lógica del corto plazo. El énfasis sobre los indicadores cuantitativos y las coberturas reforzó el sesgo cuantitativista, impidiendo superar la ideología convencional sobre lo educativo que disocia *cantidad* y *calidad* y que asocia desarrollo educativo con *expansión* antes que con *transformación*. Las propias agencias internacionales cultivaron dicho sesgo, presionando continuamente por el cumplimiento de metas cuantitativas y, en particular, por el incremento de la matrícula escolar, particularmente de las niñas. La carrera por los números hizo perder nuevamente de vista la calidad, reduciendo *universalización a acceso, calidad a eficiencia, aprendizaje a rendimiento escolar, visión ampliada a aumento de años de estudio*; hizo desestimar la importancia de la exploración y la experimentación, ante la urgencia por masificar o por empezar no desde el proyecto piloto sino desde lo masivo; hizo olvidar las lecciones aprendidas por los países y por las propias agencias en torno a la innovación educativa, sus condiciones de éxito y sustentabilidad, su dificultad para expandirse rápidamente o para dejarse transplantar a otros contextos⁷². El hecho es que, pese al énfasis depositado sobre la *calidad* en la retórica educativa, y dentro de la EpT específicamente, no se desarrollaron a lo largo de esta década -como estaba previsto- indicadores para medir la calidad (de los insumos, de los procesos, de los resultados). Los 18 indicadores propuestos para la evaluación de fin de década son apenas una muestra de esto.

Así pues, no sólo las metas sino el ideario de la Educación para Todos, con su *visión ampliada de la educación básica*, el enfoque de *necesidades básicas de aprendizaje*, y la concentración en el *aprendizaje*, continúan siendo desafío abierto más allá del 2000. Dicho ideario, por otra parte, es aplicable no únicamente a la educación básica sino a la EDUCACION en su

71. En el caso de América Latina, las tres metas del Proyecto Principal de Educación (1981-2000) —educación primaria (matrícula) universal, alfabetización universal, y mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación— coinciden con las metas de la EpT.

72. "La experiencia educativa es propia de cada lugar y no es fácil transferir las innovaciones para el desarrollo escolar. La experimentación y la adaptación local son esenciales [...] Los programas exitosos tienen como objetivo un cambio global, pero adoptan una estrategia de ejecución por etapas, con un considerable periodo de experimentación y ensayo en las etapas iniciales". Estas son algunas de las lecciones aprendidas por el Banco Mundial en 20 años de inversión en la enseñanza primaria en 51 países en desarrollo (Verspoor, 1991: 344).

conjunto, y no sólo continúa siendo válido sino que está en sintonía con planteamientos claves de la nueva educación y el nuevo paradigma avizorados como necesarios para la educación en el siglo 21.

El Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI -más conocido como *Informe Delors-*, aparecido en 1996, en algunos sentidos complementa, enriquece y complejiza el ideario de la Educación para Todos, al hacerse cargo de una visión más sistémica e integral del fenómeno y del sistema educativo y al reafirmar la *educación permanente* o el *aprendizaje a lo largo de toda la vida* como eje central de la educación en el siglo 21. Están, así, dadas las condiciones para superar las clasificaciones convencionales por edades, períodos o niveles educativos, volviendo irrelevantes las distinciones clásicas entre educación formal, no-formal e informal, educación dentro y fuera de la escuela, educación en y para el trabajo. (Ver Recuadro 6).

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, tanto en el sistema de enseñanza público como en el privado, la educación reclama profundas transformaciones, nuevas institucionalidades y estrategias, nuevos modos de pensar y de hacer. El "*mejoramiento de la calidad*" y el "*mejoramiento de la eficiencia*" no son ya el marco adecuado para pensar y llevar adelante esas transformaciones. **Mejorar la calidad y la eficiencia de un sistema educativo y escolar que no funciona, y que ha mostrado consistentemente ser inadecuado para el grueso de la población mundial (los niños, los jóvenes, los pobres), equivale a hacer más de lo mismo, a lo sumo de manera mejorada. Invertir en "mejorar" este mismo sistema, y hacerlo a costa de un gran endeudamiento internacional y con calidades siempre por debajo de lo requerido para asegurar mínimos niveles de equidad en la oferta educativa y lograr impactos que "hagan la diferencia" entre quienes aprenden, es un pésimo negocio para las personas, los países y las agencias financieras. Lo que está por delante es el desafío de un compromiso serio y renovado por construir una educación diferente para todos, no simplemente remozar la vieja educación.**

Con la mentalidad y las estrategias tradicionales no será posible aspirar a la Educación para Todos y a una educación diferente, incluso si se diera una importante inyección de recursos, un estiramiento de los plazos y una apuesta renovada al potencial de las nuevas tecnologías. **La única posibilidad de asegurar educación para todos es pensando de otro modo, desde otras lógicas, desde un nuevo sentido común que integre educación y política, educación y economía, educación y cultura, educación y ciudadanía, política educativa y política social, cambio educativo desde abajo y cambio educativo desde arriba, lo local, lo nacional y lo global.** La Educación para

Todos sólo es posible desde una visión genuinamente ampliada y renovada de lo educativo, que vuelva a confiar e invertir en la gente, en sus capacidades y potencialidades, en el desarrollo y sincronización de los recursos y los esfuerzos de toda la sociedad en el empeño común por hacer de la educación una *necesidad* y una *tarea* de todos.

Esto, llevado al plano local, significa reconocer y promover la constitución de "*comunidades de aprendizaje*" (Torres, 1998, 1999d) en las que todos los recursos educativos y culturales de una comunidad geográfica y social se articulan y aprovechan para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus miembros, niños, jóvenes y adultos, individuos y familias. Esto implica:

- Adoptar como eje el aprendizaje más que la educación, incluyendo todos los ámbitos de aprendizaje al alcance en una comunidad determinada: la familia, el aparato escolar, la comunidad, la naturaleza, la calle, los medios de comunicación, la iglesia, el lugar de trabajo, el club, la biblioteca, la casa comunal, la cancha deportiva, la cooperativa, el huerto, el patio escolar, el cine y el teatro, el museo, la granja, el zoológico, etc.
- Asumir que toda comunidad humana posee recursos, agentes, instituciones y redes de aprendizaje operando, que es preciso identificar, valorar, desarrollar y articular a fin de construir un proyecto educativo y cultural comunitario, que parta de las propias necesidades y posibilidades.
- Involucrar a niños, jóvenes y adultos, valorando el aprendizaje inter-generacional y entre pares, la importancia de la educación de adultos (padres y madres de familia, educadores y agentes educativos de todo tipo, miembros de la comunidad y adultos en general) para la formación y el bienestar de niños y jóvenes, así como el potencial de los jóvenes como educadores y agentes activos de su propia educación, de la transformación del sistema escolar, y del desarrollo familiar y comunitario.
- Estimular la búsqueda y el respeto por lo diverso, al reconocerse que cada grupo y comunidad tiene recursos, necesidades y realidades específicas, lo que determina proyectos educativos y culturales propios, específicos y ajustados a esa realidad y ese contexto. (Así, antes que "modelos" a adoptarse acríticamente o a proponerse como respuestas válidas para todos y en general, se promueve deliberadamente la construcción de *experiencias diversas*).

La construcción de "planes educativos integrales territorializados" (Coll, 1999) se propone, en esta misma línea, como estrategia para operacionalizar

un planteamiento de este tipo. Dichos planes deben:

- a) responder a una visión amplia y sistémica de la educación, es decir, contemplar el conjunto de escenarios, prácticas y agentes educativos que operan de hecho en el territorio;
- b) partir de la detección, análisis y valoración de las necesidades básicas de aprendizaje de la población;
- c) tener un carácter profundamente participativo, tanto en su elaboración como en su desarrollo y conducción;
- d) establecer con claridad los compromisos y responsabilidades de todas las instancias y agentes educativos implicados;
- e) contar con una instancia única de planificación, conducción y supervisión que integre a los responsables de los diferentes niveles y sectores de la administración;
- f) gozar de un amplio margen de autonomía en su implantación y desarrollo;
- g) incluir en su propia definición procedimientos y estrategias para la evaluación;
- h) tener asegurados los recursos económicos y técnicos necesarios.

Finalmente, aunque con la máxima prioridad, cabe insistir en que ningún avance o cambio en la educación serán posibles a menos que se abandone la vieja mentalidad sectorialista.

La prioridad acordada a la educación básica en la década del 90 respondió no a razones técnicas sino a razones sociales y políticas, razones de equidad y de justicia con los más pobres y con los más vulnerables del planeta. "Educación para aliviar la pobreza" fue la consigna de la época y la consigna, concretamente, que dio sustento a la *Educación para Todos*. La educación básica ciertamente creció y se desarrolló en la presente década en el Tercer Mundo, pero también creció y se desarrolló la pobreza.

El objetivo principal, la gran conquista social encomendada a la educación básica, no se ha cumplido. No hay pues razón para pensar que ha llegado el momento de abandonar la educación básica y pasar a otra cosa. Subsiste, más bien, el compromiso no sólo por satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos, sino fundamentalmente por combatir la pobreza, combate que, bien se ve, requiere intervenciones directas, integrales, consistentes, no únicamente desde lo educativo ni desde la escuela sino desde la economía y la política.

Recuadro 6

Algunas conclusiones y recomendaciones del Informe Delors
1. La <i>educación a lo largo de toda la vida</i> es el concepto clave para orientar la educación en el siglo XXI. Se trata de construir una <i>sociedad educativa</i> , en permanente aprendizaje. Esto implica, entre otros, diversificar las formas de aprendizaje y buscar nuevas formas de certificación a fin de reconocer todo tipo de aprendizaje dentro y fuera del sistema escolar.
2. La educación a lo largo de toda la vida se basa en cuatro pilares: <i>aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir con los demás, y aprender a ser.</i>
3. La educación constituye un bien colectivo que, como tal, no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado.
4. El papel de los educadores es insustituible y debe revalorizarse. Las modernas tecnologías sólo pueden ser vistas como un apoyo y un complemento a la labor docente.
5. La educación secundaria aparece como una de las grandes prioridades, y debe pasar a ser vista en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida.
6. La modalidad tradicional de reforma vertical, de arriba a abajo, ha fracasado. Es preciso una participación amplia y democrática de los distintos sectores sociales en las decisiones educativas.
7. Es necesario revisar radicalmente la cooperación internacional en el ámbito educativo, dados los escasos resultados obtenidos a pesar de los recursos y esfuerzos invertidos.

Fuente:

DELORS, J. et. al. 1996. *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.

Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente

Bibliografía

AALAE. 1992. *Community-State Relationships in Africa: Case Studies on Community Education in Africa*, Vol. 6, N° 2. Nairobi.

ABREU, M. 1990. Non-Formal and Alternative Approaches to Provide Primary Level Education for Out-of-School Children: A Synthesis of Six Case Studies from Bangladesh, Burundi, Colombia, India, Pakistan and Sri Lanka. Hamburgo: UIE-UNESCO.

AGUERRONDO, I. 1998. América Latina y el desafío del tercer milenio: Educación de mejor calidad con menores costos, *Documentos del PREAL*, N° 10. Santiago: PREAL.

AGUIRRE, B.; Vichot, R. 1998. The Reliability of Cuba's Educational Statistics, *Comparative Education Review*, Vol. 42, N° 2.

AHMED, M. 1997. Interview with Manzoor Ahmed, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). New York: UNICEF.

AHMED, M.; Jolly, R. 1993 (Mayo). Towards Achieving the EFA Goals: Refocusing on Priority Actions at National and Regional Level. Nueva York: UNICEF.

ALTBACH, P.; McGill, P. 1999. *Higher Education in the 21st Century: Global Challenge and National Response*, IIE Research Report N° 29. New York: Institute of International Education.

ANGULA, N. 1997. Interview with Nahans Angula, Minister for Higher Education, Namibia, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). New York: UNICEF.

ARNOVE, R. F. 1997. Neoliberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favor and Against, en: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Boulder: Westview Press, 1997.

ARTHUR, L.; Preston, R.; Ngahu, C.; Shoaib, S.; Theobald, D. 1996. Quality in overseas consultancy: Understanding the issues. Warwick: International Centre for Education and Development, University of Warwick (mimeo).

BANCO MUNDIAL. 1992. *Educación Primaria*. Washington.

BANCO MUNDIAL-BIRF. 1993. *Cómo lograr resultados: El programa del Banco Mundial encaminado a aumentar la eficacia del desarrollo*. Washington.

BANCO MUNDIAL. 1994. Banco Mundial: Informe Anual 1994. Washington.

BANCO MUNDIAL. 1996. Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial. Washington.

BARBIERI, E. 1990. El futuro de los estudios prospectivos en educación, en: *Prospectiva, reformas y planificación de la educación. Documentos de un debate*. Madrid: Fundación Santillana.

BARTH, R. 1990. *Improving Schools from Within*. San Francisco: Jossey-Bass.

BENNELL, P. 1996. Using and abusing rates of return: A critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review, *International Journal of Educational Development*, Vol, 16, N° 3. Tarrytown, Nueva York.

BENNETT, J. 1993. *Jomtien Revisited: A plea for a differentiated approach*. La Haya (mimeo).

BERSTECHER, D. 1992. "Is Education for All on the right track?", *UNESCO Sources*, N° 41. París: UNESCO.

BERSTECHER, D.; Carr-Hill, R. 1990. *Primary education and economic recession in the developing world since 1980*. A special study for the World Conference on Education for All. Jomtien, Tailandia.

BHOLA, H.S. 1990. *Evaluating "Literacy for Development" Projects, Programs and Campaigns*. Hamburgo: UIE-DSE.

BILLEH, V. 1999. "Decision-making for quality education", *Countdown*, N° 16. París: UNESCO.

BORDIA, A. 1990. Discurso pronunciado en la sesión de clausura de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, *Final Report. World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs*. Nueva York: UNDP, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial.

BORY-ADAMS, A. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: West and Central Africa, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.

BOTTI, M.; Carelli, M.D.; Saliba, M. 1978. *Basic Education in the Sahel Countries*, A Study Prepared for the International Bank of Reconstruction and Development, UIE Monographs, N° 6. Hamburgo: UIE-UNESCO.

- BOURDIEU, P.; Wacquant, L. 1999. "Sobre las astucias de la razón imperialista", *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año III, N° 4.
- BOUSQUET, J. 1990. La reforma de la educación en los países menos desarrollados, *Prospectiva, reformas y planificación de la educación. Documentos de un debate*. Madrid: Fundación Santillana.
- CANCLINI, N. 1995. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- CARBONELL, J. 1996. Neoliberalismo: Estado, mercado y escuela, *Cuadernos de Pedagogía* (Monográfico "Tendencias educativas hoy"), N° 253. Barcelona.
- CARCELES, G. 1990. World Literacy Prospects at the Turn of the Century: Is the Objective of Literacy for All by the Year 2000 Statistically Plausible?, *Comparative Education Review*, Vol. 34, N° 1.
- CARIOLA, P. 1992. ¿Qué opinan las ONGs sobre la 'Educación para Todos?', La Carta, N° 143. Santiago: CEAAL.
- CARNOY, M. 1992. *The Case for Investing in Basic Education*. Nueva York: UNICEF.
- CARNOY, M.; De Moura Castro, C. 1997. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?, *Propuesta educativa*, N° 17. Buenos Aires: FLACSO.
- CARNOY, M.; Levin, H. 1978. *The Limits of Educational Reform*. Nueva York/Londres: Longman.
- CARRON, G. 1996. Seis años después de Jomtien: ¿dónde estamos?, *Carta Informativa del IIEPE*, Vol. XIV, N° 3. París: IIEPE-UNESCO.
- CARRON, G.; Govinda, R. 1995. Cinco años después de Jomtien: ¿Dónde estamos?, *Carta Informativa del IIEPE*, Vol. XIII, N° 3. París: IIEPE-UNESCO.
- CARRON, G.; Ta Ngoc Châu. 1996. *The quality of primary schools in different development contexts*. París: IIEPE-UNESCO.
- CASTELLS, M. 1997. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 1, 2 y 3. Madrid: Alianza.
- CEPAL/UNESCO-OREALC. 1992. *Educación y conocimiento: Ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago.

CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza). 1991. Reunión del Comité Ejecutivo de la Asamblea Extraordinaria de la Agrupación Regional de CMOPE en América Latina (Montreal, 16-19 Mayo, 1991), *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.

COLBERT, V. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: Latin America, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.

COLCLOUGH, C.; Lewin, K. 1990. *Education for All in Low Income and Adjusting Countries: The Challenge for the 1990s*. (Borrador preparado para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien).

COLCLOUGH, C.; Lewin, K. M. 1993. *Educating all the Children: Strategies for Primary Schooling in the South*. Oxford: Clarendon Paperbacks.

COLL, C. 1999. Algunos desafíos de la educación básica en el umbral del nuevo milenio. Ponencia presentada en el III Seminario para Altos Directivos de las Administraciones Educativas de los Países Iberoamericanos, La Habana, junio 1999 (mimeo).

COMISION INTERAGENCIAL DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACION PARA TODOS. 1990a. *Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una Visión para el Decenio de 1990. Documento de Referencia*. Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial.

COOK-GUMPERZ. 1988. *La construcción social de la alfabetización*. Barcelona: Paidós-MEC.

CORAGGIO, J.L. 1993. Economía y educación en América Latina: Notas para una agenda de los 90. *Papeles del CEAAL*, N° 4. Santiago: CEAAL.

CORAGGIO, J.L. 1994. Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America, J. Cavanach et. al. (ed.), *Beyond Bretton Woods*. Washington: IPS/TNI.

CORAGGIO, J. L. 1995. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Aique.

CORAGGIO, J.L. 1998. Sobre la investigación y su relación con los paradigmas educativos, en: M. Jorge Warde (org.), *Novas Políticas Educacionais: Críticas e Perspectivas*, Sao Paulo: Pontificia Universidade Católica.

CORAGGIO, J.L. 1999a. ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?, *Nueva Sociedad*, N° 164. Caracas.

- CORAGGIO, J.L. 1999b. *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila Editores.
- CORAGGIO, J.L.; Torres, R.M. 1997. *La educación según el Banco Mundial (Un análisis de sus propuestas y métodos)*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM.
- Cuadernos de Pedagogía. 1996. *Tendencias educativas hoy* (Monográfico), N° 253. Barcelona.
- CHIBA, A. 1996. Grupo Internacional de Vigilancia de la Alfabetización: Advertencia ante el apoyo meramente simbólico, *Educación de adultos y desarrollo*, N° 47. Bonn: DVV.
- CHINAPAH, V. 1997. *Handbook on Monitoring Learning Achievement: Towards Capacity Building*. Paris: UNESCO.
- CHUNG, F. 1996a. UNICEF Fourth Annual Consultation on EFA, *Education News*, N° 15. Nueva York: UNICEF.
- CHUNG, F. 1996b. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: A Brief Overview of the Situation of Basic Education in Sub-Saharan Africa (1990-1995), *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.
- CHUNG, F. 1997. Amman and After, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). Nueva York: UNICEF.
- DALL, F. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: The Middle East and North Africa, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.
- DAVE, P.N. 1992. *Out-of-school Education in South Asia, A Scenario*. Nueva Delhi: National Council of Educational Research and Training.
- DAVIS, B.; West-Burnham, J. 1997. *Reengineering & Total Quality in Schools. How To Reform and Restructure Your School to Meet the Challenge of the Future*. Londres: Pitman Publishing.
- DE GRAUWE, A.; Bernard, D. (eds.). 1995. *Developments After Jomtien: EFA in the South-East Asia and Pacific Region*. Paris: IIEP-UNESCO/UNICEF.
- DEBLÉ, I.; Carron, G. (eds.). 1993. *Jomtien, trois ans après. L'éducation pour tous dans les pays du Sahel*. Paris: IIEP-UNESCO/UNICEF.

DELORS, J. et. al. 1996. *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid: Santillana-UNESCO.

DE MOURA CASTRO, C. 1998. *The Stubborn Trainers vs. The Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?*. Washington: IDB.

DE TOMMASI, L.; Warde, M. J.; Haddad, S. (org.). 1996. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. Sao Paulo: PUC-SP/Ação Educativa/Cortez.

DER THIAM, I. 1990. El plan de acción de Jomtien y Africa Subsahariana, *Perspectivas*, N° 76. París: UNESCO.

EASTON, P.; Klees, S. 1990. Education and the economy: Considering alternative perspectives, *Prospects*, Vol. XX, N° 4. París: UNESCO.

ECUADOR-Consejo Nacional de Educación/UNICEF. 1992. *Informe Final de la Consulta Nacional Siglo XXI*. Quito.

EFA Forum (INTERNATIONAL CONSULTATIVE FORUM ON EDUCATION FOR ALL). 1991. *Prospects for Providing Universal Access to Primary Education*. París: UNESCO.

EFA Forum. 1994. *Quality Education for All*, Final Report, Second Meeting (New Delhi, 8-10 September 1993). París: UNESCO.

EFA Forum. 1996a. *Education for All: From Delhi to Bali*, Report from the Ministerial Review Meeting of the Nine High Population Countries (Jakarta, Indonesia, Sep. 1995). París: UNESCO.

EFA Forum. 1996b. *Education for All: Achieving the Goal, Working Document* (Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, 1996, Amman, Jordan). París: UNESCO.

EFA Forum. 1996c. *Education for All: Achieving the Goal, Final Report* (Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, 1996, Amman, Jordan). París: UNESCO.

EFA Forum. 1996d. *Education for All: Achieving the Goal, Statistical Document* (Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, 1996, Amman, Jordan). París: UNESCO.

FATEMA, K. 1992. The relationship between Formal and Non-formal Education: BRAC's Education Programme", in: Claesse, J.; van Wesemael-Smit, L. (eds.), Reading the Word and the World: *Literacy and Education from a Gender Perspective*. Oestgeest.

FEAPES-APES. 1998. *I Congreso Estatal del Educador Social. Presente y futuro de la educación social* (Murcia, 27-30 abril de 1995). Madrid: FEAPES-APES.

FERREIRO, E. 1992. Children's Literacy and Public Schools in Latin America, in: D. Wagner; L. Puchner (eds.), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Newbury Park: Sage Publications.

FERREIRO, E. 1993. *La alfabetización de los niños en la última década del siglo*, Colección Educación N° 5. Quito: Instituto FRONESIS.

FORO CONSULTIVO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS (EFA Forum). 1995. *Principales cuestiones de política para el debate sobre Educación para Todos, Revisión de medio decenio de progreso en el logro de la Educación para Todos*. Paris: UNESCO.

FULLER, B.; Clarke, P. 1994. Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy, *Review of Educational Research*.

GANTIVA, J. 1999. El fracaso neoliberal de las políticas educativas, *Educación y Cultura*, N° 48. Bogotá: FECODE.

GARCIA MARQUEZ, G. 1995. *Un manual para ser niño*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

GARDNER, H. 1998. *Inteligencias múltiples. La teoría en la práctica*. Barcelona-Buenos Aires: Paidós.

GIMENO SACRISTAN, J. 1996. *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: IDEAS.

GRANT, J. 1990. Discurso pronunciado en la sesión de clausura de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en: WCEFA. *Final Report. World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs*. Nueva York: UNDP, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial.

- HABTE, A. 1997. Interview with Aklilu Habte, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). Nueva York: UNICEF.
- HADDAD, W. 1990. La educación para todos: papel de la ayuda internacional, *Perspectivas*, N° 76; París: UNESCO.
- HALLAK, J. 1991. *Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. París: IIPÉ-UNESCO.
- HALLAK, J. 1996. *Financiar el sector educación: negociar con los organismos de cooperación*, Contribuciones del IIPÉ, N° 19. París: IIPÉ-UNESCO.
- HAQ, K. 1996. Progress Towards EFA in the E/9 Countries. *Education News*, N° 15. Nueva York: UNICEF.
- HARGREAVES, A. 1996. *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.
- HARGREAVES, A.; Fullan, M. 1998. *What's Worth Fighting for in Education?* London-Philadelphia: Open University Press-Ontario Public School Teachers' Federation.
- HARGREAVES, D.H.; Hopkins, D. 1991. *The Empowered School. The Management and Practice of Development Planning*. Londres: Cassell.
- HEYNEMAN, S. J. 1995. Economics of Education: Disappointments and Potential, *Prospects*, N° 4, Vol. XXV. París: UNESCO.
- HOPKINS, D. 1992. School Improvement in an era of change, in: P. Ribbins; E. Whale (eds.), *Improving Education: The Issue is Quality*. Londres: Casell.
- IIEP-UNESCO. 1993. Three years after Jomtien: Basic education in the Sahel countries, *IIEP Newsletter*, N° 3, Vol XI. París.
- IRVINE, J. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: South Asia, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.
- JOLLY, R.; Cornia, G.A. (eds.). 1984. *The Impact of World Recession on Children* (A study prepared for UNICEF). Pergamon Press:Oxford.
- JONES, P. 1988. *International policies for Third World Education: UNESCO, literacy and development*. Londres: Routledge.

- JONES, P. 1992. *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. Londres: Routledge.
- KING, K. 1991. *Aid and Education in the Developing World: The Role of the Donor Agencies in Educational Analysis*. Harlow-Essex: Longman.
- KING, K. 1992. The external agenda of aid in internal educational reform, *International Journal of Educational Development*, Vol, 12, N° 4. Tarrytown, Nueva York.
- KING, K. 1997. Aid for development or for change? A discussion of education and training policies of development assistance agencies, with particular reference to Japan, *Educational Dilemmas: Debate and Diversity*, Vol. 3. Londres: Cassell.
- KING, K.; Singh, J.S. 1991. *Quality and Aid*, Commonwealth Secretariat. London: Marlborough House.
- KLEES, S. 1991. The economics of education: Is that all there is?, *Comparative Education Review*, Vol. 35, N° 4. Comparative International Education Society.
- KLEES, S. 1994. The economics of educational technology, in: Husen, T.; Postlethwaite, N. (eds.), *The International Encyclopedia of Education*. Londres: Oxford Pergamon, 2a. ed.
- LASSIBILLE, G.; Navarro, M.L. 1992. Horizonte año 2000: provisiones del gasto en enseñanza primaria en los países en desarrollo, *Perspectivas*, N° 76. París: UNESCO.
- LAUGLO, L. 1996. Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank "Priorities and Strategies for Education", *International Journal of Educational Development*, Vol, 16, N° 3. Tarrytown, Nueva York.
- LOCKHEED, M.; Verspoor, A. 1990. *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: Examen de las opciones de política*. Washington: Banco Mundial.
- LORFING, I.; Govinda, R. (eds.). 1995. *Development Since Jomtien: EFA in the Middle East and North Africa*. París: IIEP-UNESCO/UNICEF.
- MAYO, J.; Chiew, J. 1993. *The Third Channel: Broadening Learning Horizons*. Nueva York: UNICEF.

MAYOR, F. 1990. La Educación para Todos: Un desafío para el año 2000. *Perspectivas*, N° 76. París: UNESCO.

MCGINN, N. 1997. Hacia una estrategia alternativa de ayuda internacional a la educación, *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 100. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

MCMEEKIN, R. 1996. Coordinación para la asistencia externa para la educación en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO/UNICEF.

MCMEEKIN, R. 1998. Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe, Informe Técnico. Washington: BID/Unidad de Educación.

MEXICO-Gobierno de México. 1993. Informe del Programa de Acción Nacional derivado de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1992-1993), Conferencia de Educación para Todos en los Países en Desarrollo más Poblados del Mundo. París.

MORALES, S. 1999. *The role of supranational organizations in shaping policy reform agendas*. Presentación en el Congreso Anual de la CIES, Toronto, Abril de 1999 (mimeo).

MORALES GOMEZ, D. 1989. Educación para Todos en la década de 1990. Supuestos e implicaciones de una nueva visión de educación, *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 76. Asunción:CPES.

MORALES GOMEZ, D. 1990. ¿Qué hay detrás de la "Educación para Todos"?, *El Canelo*, N° 19. Santiago: El Canelo de Nos.

NIELSEN, H. D.; TATTO, M.T. 1991. *The Cost-Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*. Cambridge: BRIDGES Research Report Series, N° 9.

OAS (Organization of American States), General Secretariat. 1998. *Education in the Americas. Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington.

OBURA, A. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: Eastern and Southern Africa, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.

OCDE y Estadísticas del Canadá. 1995. *Literacy, Economy and Society*. Paris-Ottawa.

OCDE y Estadísticas del Canadá. 1997. *Literacy Skills for the Knowledge Society: Further Results from the International Adult Literacy Survey*. Paris-Ottawa.

OIE-UNESCO. 1997. Uso del tiempo en la sala de clases, *Información e innovación en educación*, N° 92. Ginebra.

OIE-UNESCO/UNICEF. 1996. *La repetición en la enseñanza primaria: Una perspectiva global*. Ginebra.

ORDÓÑEZ, V. 1997. Interview with Víctor Ordóñez, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). Nueva York: UNICEF.

ORIVEL, F.; Sergent, F. 1990. *External aid to primary, technical and vocational education throughout the world: Period 1981-1986*. Paris: IWGE/IIEP-UNESCO.

O'ROURKE, M. 1997. Interview with Maris O'Rourke, *Education News*, N° 17-18 (Special Issue: Six Years After Jomtien). Nueva York: UNICEF.

OXFAM. 1999. The Global Action Plan for Basic Education (May 30, mimeo).

PÉREZ DE CUÉLLAR, J. et.al. 1996. *Our Creative Diversity*, Report of the World Commission on Culture and Development, Summary Version. Paris: UNESCO.

PERRATON, H. (ed.). 1994. *Alternative Routes to Formal Education: Distance Teaching for School Equivalency*, A World Bank Research Publication. London/Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

PICON, C. 1990. Los desafíos de la Educación para Todos y la educación popular en América Latina, *La Piragua*, Vol. 2, N° 2. Santiago: CEAAL.

PNUD. 1993. *Informe de Desarrollo Humano 1993*. Nueva York.

PNUD. 1998. *Informe de Desarrollo Humano 1998*. Nueva York.

POPKEWITZ, T.S. 1997. *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 2a. ed.

PUIGGROS, A. 1996. World Bank education policy: Market liberalism meets ideological conservatism, *Report of the Americas*, Vol. 29, N° 6. Nueva York: NACLA.

RATINOFF, L. 1994. Las retóricas educativas en América Latina: La experiencia de este siglo, *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 35. Santiago: UNESCO-OREALC.

- REIMERS, F. 1992. Knowing the Limits of What We Know, *The Forum*, N° 1, Vol. 2. Cambridge: HIID.
- RIDDELL, A.R. 1997. Assessing designs for school effectiveness research and school improvement in developing countries, *Comparative Education Review*, Vol. 41, N° 2.
- RIVERO, J. 1999. *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. TAREA-Ayuda en Acción: Lima.
- ROMAIN, R.; Armstrong, L. 1987. *Review of World Bank Operations in Nonformal Education and Training*. Washington: World Bank Discussion Paper, Education and Training Series.
- SALAMA, P.; Valier, J. 1996. *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.
- SAMOFF, J. 1996. *Limiting Horizons: The World Bank's Priorities and Strategies for Education*. Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la CIES (Williamburg, Virginia, 6-10 Marzo 1996) (mimeo).
- SAMOFF, J.; Assié-Lumumba, N.T. 1995. *Analyses, agendas and priorities in African education. A review of externally initiated, commissioned, and supported studies of education in Africa (1990-1994)*. Summary prepared for UNESCO, Working Group Lead Agency. Paris: UNESCO/Working Group on Education Sector Analysis, Association for the Development of African Education (DAE) .
- SCHIEFFELBEIN, E.; Tedesco, J.C. 1995. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Santillana.
- SCHWILLE, J. R. 1993. Reseña del libro *Improving Primary Education in Developing Countries* de M. Lockheed y A. Verspoor, Banco Mundial, Oxford University Press, 1991, *Comparative Education Review*, N° 4, Vol. 37.
- SHAEFFER, S. 1994. *Participation for Educational Change: A Synthesis of Experience*. Paris: IIEP-UNESCO.
- SHAEFFER, S. 1995. Workshop on 'Education for All': Five Years After Jomtien, *Education News*, N° 13. Nueva York: UNICEF.
- SHAEFFER, S. 1996. EFA Mid-Decade Review of Progress Towards Education for All: East Asia and the Pacific, *Education News*, N° 16. Nueva York: UNICEF.

- SOLER ROCA, M. 1997a. *El Banco Mundial metido a educador*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- SOLER ROCA, M. 1997b. Dos visiones antagónicas de la educación desde la atalaya internacional, *Voces*, N° 2. Montevideo: Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe.
- SPETH, G. 1994. (Administrador del PNUD) *Building a New UNDP*. Presentación a la Junta Ejecutiva del PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York, 17 Febrero de 1994 (mimeo).
- TATTO, M.T.; Nielsen, D.; Cummings, W. 1991. *Comparing the Effects and Costs of Different Approaches for Primary School Teachers: The Case of Sri Lanka*: BRIDGES Research Report Series, N° 10. Cambridge.
- TEDESCO, J.C. 1995. *El nuevo pacto educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya.
- TORRES, R.M. 1993. ¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares, en: *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*. Santiago: UNESCO-OREALC/IDRC.
- TORRES, R.M. 1995a. Why adult education for Universal Primary Education (UPE)? Nueva York: UNICEF.
- TORRES, R.M. 1995b. Post-Jomtien developments in Latin America and the Caribbean: The contradictory signs of advance, stagnation and further deterioration. Nueva York: UNICEF.
- TORRES, R.M. 1995c. "Educación para Todos": Políticas internacionales y educación básica en los 90. *Ponencias*, N° 15. Quito: Instituto FRONESIS.
- TORRES, R.M. 1996a. Formación docente: Clave de la reforma educativa, en: *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TORRES, R.M. 1996b. Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa, *Perspectivas*, N° 99. Ginebra: UNESCO.
- TORRES, R.M. 1996c. Education seen through Anglophone eyes, *CIES Newsletter*, N° 111. Washington: CIES.

TORRES, R.M. 1996d. De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos', *Educación de Adultos y Desarrollo*, N° 47. Bonn: DVV.

TORRES, R.M. 1996e. In the Name of Economic Efficiency, *UNESCO Sources*, N° 82. Paris: UNESCO.

TORRES, R.M. 1997a. Profesionalización o exclusión: Los educadores frente a la realidad actual y los desafíos futuros, *Lecturas Selectas: Antología*, Tomo I, Cumbre Internacional de Educación. México: Fundación SNTE.

TORRES, R.M. 1997b. El endeudamiento educativo, *Lecturas Selectas: Antología*, Tomo I, Cumbre Internacional de Educación. México: Fundación SNTE.

TORRES, R.M. 1998. "Comunidad de Aprendizaje": Una iniciativa de la Fundación Kellogg para América Latina y el Caribe, *Novedades Educativas*, N° 94. Buenos Aires.

TORRES, R.M. 1999a. Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?, en: *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Madrid: Fundación Santillana.

TORRES, R.M. 1999b. Improving the Quality of Basic Education? The Strategies of the World Bank, en: Stromquist, N.; Basile, M. (ed.). 1999. *Politics of Educational Innovations in Developing Countries, An Analysis of Knowledge and Power*. Nueva York-Londres: Falmer Press.

TORRES, R.M. 1999c. Reforma educativa en América Latina y el Caribe a fin de siglo: Una región, tres plataformas de acción. Buenos Aires.

TORRES, R.M. 1999d. "Comunidad de Aprendizaje": Una propuesta para el desarrollo educativo local. Ponencia presentada en el Seminario "Educación Integral: Articulación de proyectos y espacios de aprendizaje", CENPEC, Sao Paulo, 9-10 Diciembre 1999.

TORRES, R.M. 1999e. *Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. Documento de trabajo preparado para el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo", organizado por el Convenio Andrés Bello (Cartagena, 1-4 diciembre, 1999).

TORRES, R.M. 2000. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós/Convenio Andrés Bello.

- UNDP. 1989. *Education and Training in the 1990s: Developing Countries' Needs and Strategies*, Education Development Center. Nueva York: UNDP Policy Discussion Paper.
- UNESCO. 1993a. *Status & Trends. Focus on Primary Schooling*. Paris.
- UNESCO. 1993b. *World Education Report 1993*. Paris.
- UNESCO. 1994. *Education for All: Status & Trends*. Paris.
- UNESCO. 1995. *World Education Report 1995*. Paris.
- UNESCO. 1996. *Debate on Educational Policy 1995. Reflections and Proposals* (Commission II: Education, 28th Session of the General Conference). Paris.
- UNESCO. 1997. *World Education Report 1997*. Paris.
- UNESCO. 1998. *Informe Mundial sobre la Educación 1998 "Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación"*. París.
- UNESCO. 1999a. Update on the EFA 2000 Assessment, *EFA 2000*, N° 34 (Enero-Marzo). Paris.
- UNESCO. 1999b. Update on the EFA 2000 Assessment, *EFA 2000*, N° 35 (Abril-Junio). Paris.
- UNESCO. 1999c. New Global Action Plan for Education under scrutiny, *EFA 2000*, N° 36 (Julio-Septiembre). Paris.
- UNESCO-ACEID/UNICEF. 1996. *Partnerships in Teacher Development for a New Asia*, Report of an International Conference (Bangkok, 6-8 December 1995). Bangkok.
- UNESCO-OREALC. 1981. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Sus objetivos, características y modalidades de acción*. Santiago.
- UNESCO-OREALC. 1991. El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Avances, limitaciones, obstáculos y desafíos. Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe 1990-1995. Documento de Trabajo (PROMEDLAC IV). "Declaración de Quito", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 24. Santiago.

UNESCO-OREALC. 1993. Profesionalizar la educación para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo. Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el período 1993-1996. "Declaración de Santiago", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 31. Santiago.

UNESCO-OREALC. 1994. *Informe Final. Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Santiago, 8-11 junio 1993). Santiago.

UNESCO-OREALC. 1996a (agosto). Informe de la revisión de medio decenio del Programa de Educación para Todos en América Latina, *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 40. Santiago: UNESCO-OREALC. UNESCO-OREALC. 1996b. *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1994*. Santiago.

UNESCO-OREALC. 1996c. *Anteproyecto de Informe Final. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe* (Kingston, Jamaica, 13-17 mayo 1996). Santiago.

UNESCO-OREALC. 1998. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago.

UNESCO-OREALC/IDRC. 1993. *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*. Santiago.

UNESCO/UNICEF. 1994. *Monitoring Education-for-All Goals, A Joint UNESCO-UNICEF Project, Progress Report on the Project's First Five Countries*. Paris.

UNESCO/UNICEF. 1994. *Innov Data Base 1994. Innovative Basic Education Projects in Developing Countries*. Education for All: Making It Work. Paris.

UNESCO/UNICEF. 1995. *Innov Database 1995. Innovative Basic Education Projects in Developing Countries*. Education for All, Making It Work. Paris.

UNESCO/UNICEF. 1996. *The Learning of Those Who Teach: Towards a New Paradigm of Teacher Education*, Thematic Portfolio. Nueva York.

UNESCO/UNICEF. 1997. *Technology and Learning*, Thematic Portfolio. Paris.

UNESCO/UNICEF. 1998. *School-based Management*. Thematic Portfolio. Paris.

UNICEF. 1980. *Community Schools, Report Recommendations and Papers of a Seminar* (Tanzania on 22-29 August). Nairobi.

UNICEF. 1990. *Children and Development in the 1990s: A UNICEF Sourcebook on the Occasion of the World Summit for Children*. Nueva York.

UNICEF. 1992a. *UNICEF Response to the Jomtien Challenge*. Nueva York.

UNICEF. 1992b. *Educating Girls and Women, a Moral Imperative*. Nueva York: UNICEF.

UNICEF. 1993a. *Llegar a los Excluidos: Enfoques No-Formales y Educación Primaria Universal*. Nueva York.

UNICEF. 1993b. *El desarrollo de la primera infancia: El desafío y la oportunidad*. Nueva York.

UNICEF. 1993c. *Todos por la Educación, Educación para Todos: Participación Popular, Movilización Social y Descentralización para la "Educación para Todos"*. Nueva York.

UNICEF. 1993d. *Estrategias para promover la educación de las niñas: Políticas y programas que funcionan*. Nueva York.

UNICEF. 1995a. *UNICEF y la educación básica*. Nueva York.

UNICEF. 1995b. *El Progreso de las Naciones 1995*. Nueva York.

UNICEF. 1996. *Education News*, N° 16, "Education for All: Regional Mid-Decade Reviews". Nueva York.

UNICEF. 1997. *Education News*, N° 17-18, "Special Issue: Six Years After Jomtien". Nueva York.

UNICEF. 1999a. *Estado Mundial de la Infancia 1999 "Educación"*. Nueva York.

UNICEF. 1999b. *Basic Education: A Vision for the 21st Century. Innocenti Global Seminar Summary Report*. Florencia: Innocenti Center.

UNICEF-Bangladesh. 1992. *Assessment of Basic Competencies of Children in Bangladesh, A Status Paper*. Dhaka.

UNICEF/Comité Coordinador Interagencial para el Seguimiento de la "Cumbre Mundial en Favor de la Infancia" en las Américas (CCI). 1998a. *Logrando las metas en favor de los niños y las niñas. La educación básica en América Latina y el Caribe: metas, logros y desafíos*. Bogotá.

UNICEF/Comité Coordinador Interagencial para el Seguimiento de la "Cumbre Mundial en Favor de la Infancia" en las Américas (CCI). 1998b. *Logrando las metas en favor de los niños y las niñas. Equidad en el logro de las metas para la infancia. Compromiso de Nariño-Acuerdo de Santiago*, Vol. II. Bogotá.

UNICEF/UNFPA/UNESCO. 1993. *The Delhi Declaration on Education for All of Nine High-Population Countries* (New Delhi, 12-16 December 1993). Nueva York-Paris.

USAID. 1990. *The Economic and Social Impact of Girls' Primary Education in Developing Countries*. Washington: ABEL Project.

VARAVARN, K. 1996. Identification and Promotion of Local Educational Innovations in Thailand. Bangkok, Department of Curriculum and Instructional Development, Ministry of Education Tailandia.

VERSPoor, A. 1991. Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación básica, *Perspectivas*, Vol. XXI, N° 3. París: UNESCO.

WARDE, M.J. (org.). 1998. *Novas Políticas Educacionais: Críticas e Perspectivas*, II Seminário Internacional (Sao Paulo, 2-4 Septiembre 1996). Sao Paulo: Pontificia Universidade Católica.

WOLFF, L. 1998. Las evaluaciones educacionales en América latina: Avance actual y futuros desafíos, *Documentos del PREAL*, N° 11. Santiago: PREAL.

WORLD BANK. 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*. Washington.

WRIGHT, R.; Govindra, R. (eds). 1994. *Three Years After Jomtien: EFA in the Eastern and Southern Africa Region*. Paris: IIEP-UNESCO/UNICEF.

ZOGAIB ACHAR, E. 1997. La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa, en: Loyo, A. (coord.). 1997. *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: UNAM-Plaza y Valdez.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) es un centro internacional creado por la UNESCO en 1963, para la formación e investigación de alto nivel en planeamiento de la educación. El financiamiento del Instituto es asegurado principalmente por una subvención de la UNESCO, contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y los recursos que obtiene mediante contratos.

El IPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Constituye un foro de intercambio de ideas y conceptos en materia de planificación y gestión educativa.

El Instituto tiene su propio Consejo de Administración que define las grandes líneas de sus actividades y aprueba su presupuesto. Se compone de un máximo de ocho miembros electos por el Consejo y cuatro designados por la Organización de las Naciones Unidas y algunos de sus organismos e institutos especializados.

El IPE decidió instalar su primera sede regional en Buenos Aires, Argentina, atendiendo a las especialidades de la situación latinoamericana.

El Acuerdo que permitió su creación fue firmado el 14 de abril de 1977 por las autoridades del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina y del IPE.

Miembros del Consejo de Administración del IIPE

Director

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia) Director, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

Miembros Designados

Eduardo A. Doryan, Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (RDH), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

Carlos Fortin, Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD), Ginebra, Suiza.

Miriam J. Hirschfeld, Consejera Especial, Cambio Social y Salud Mental, Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra, Suiza.

Jeggan C. Senghor, Director, Instituto Africano para el Desarrollo Económico y la Planificación (IDEP), Dakar, Senegal.

Miembros electos

José Joaquín Brunner (Chile) Director del Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hübner (Alemania), Profesor, Universidad Libre de Berlín, Alemania.

Faiza Kefi (Túnez), Ministra de Medio Ambiente, Túnez.

Tamas Kozma (Hungria), Director General, Instituto Húngaro de Investigación Educativa, Budapest, Hungría.

Teboho Moja (Sudáfrica), Profesor Visitante, New York University, Nueva York, EE.UU.

Teiichi Sato (Japón) Viceministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura, Tokyo, Japón.

Michel Vernières (Francia) Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

Publicaciones y documentos del IIEP

Más de 1.200 títulos sobre diversos aspectos del planeamiento educativo han sido publicados por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. El Catálogo se encuentra disponible con las siguientes categorías:

Planeamiento de la educación y temas globales. Estudios generales – temas globales/de desarrollo.

Administración y gestión de la educación. Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes

Economía de la educación. Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional

Calidad de la educación. Evaluación – innovación – supervisión

Diversos niveles de la educación formal. Educación primaria a superior.

Estrategias alternativas de educación. Educación continua – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de géneros

Copias del Catálogo pueden ser obtenidas en la Oficina de Publicaciones, IIEP a pedido: information@iiep.unesco.org. Los títulos de las nuevas publicaciones y sus resúmenes pueden ser consultados en el siguiente sitio web: <http://www.unesco.org/iiep>.

Publicaciones del IIEP – Buenos Aires

1. **Una escuela para los adolescentes, materiales para el profesor tutor.**
Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
2. **La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.**
Informe de un foro. Buenos Aires, Argentina. 1998.
3. **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones.**
Informe de un foro. Buenos Aires, Argentina. 1999.
4. **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores.**
Informe de un foro. Buenos Aires, Argentina. 1999.
5. **Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.**
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.
Informe de investigación. 1999.
6. **One decade of Education for All: The challenge ahead.**
Torres, Rosa María. 2000.

Estas publicaciones se encuentran disponibles en formato electrónico en el siguiente sitio web: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>.

