

POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DE LA “CALIDAD COMPETITIVA” A LA “CALIDAD PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS”

Mg. Matías Causa¹

Universidad Nacional de La Plata

Universidad Nacional de Lomas de Zamora

causamd@gmail.com

Material original autorizado para su primera publicación en la Revista Académica Hologramática

RESUMEN:

En América Latina la injerencia de los organismos internacionales en la política nacional constituye un fenómeno que no se puede soslayar. Se trata de una cuestión candente en el contexto actual y remite a la presencia creciente en los países de la región de una serie de papers, documentos, boletines que, generados en el seno de dichas entidades, señalan desafíos presentes y futuros que deberá atender América Latina. En el campo educativo, marcan las orientaciones de política para la región y representan discursos sobre la educación que es menester analizar críticamente.

El objetivo de este trabajo es analizar una serie de ideas, recomendaciones y retóricas político-pedagógicas de los Organismos Internacionales respecto de la denominada calidad de la educación en América Latina con la intención de poner de manifiesto su productividad

¹ Matías Causa es Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Políticas Educativas y Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Académica Argentina). Actualmente cursa estudios de doctorado en Ciencias de la Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Se desempeña como docente de grado en la UNLP y en posgrado en la UNLP y la UNLZ. Es investigador en temáticas vinculadas a las políticas educativas en Argentina y América Latina.

discursiva en tanto su incidencia está ligada a significantes que operan ordenando las disputas político-discursivas del campo educativo.

Palabras Clave: Política- Educación- Organismos Internacionales- Calidad de la Educación.

ABSTRACT:

POLICY AND EDUCATION IN LATIN AMERICA: FROM “COMPETITIVE QUALITY” TO “QUALITY FOR THE GENERATION OF BICENTENARY

In Latin America the interference of the international organisms in national politics is a phenomenon can not be ignored. This is a hot issue in the current context and refers to the growing presence countries in the region of a series of papers, documents, newsletters generated within those entities; identify challenges and future that should address Latin America. In education, mark the policy guidelines for the region and represent discourses on education that is necessary to analyze critically.

The aim of this paper is to analyze a series of ideas, recommendations and political educational rhetoric of international organizations for educational quality in Latin America with the intention of highlighting their discursive productivity while its incidence is linked to significant operating ordering political disputes discursive field of education.

Keywords: Policy- Education- International Organisms- Educational Quality.

Introducción

En América Latina la injerencia de los organismos internacionales en la política nacional constituye un fenómeno que no se puede soslayar. Se trata de una cuestión candente en el contexto actual y remite a la presencia creciente en los países de la región de una serie de papers, documentos, boletines que, generados en el seno de dichas entidades, señalan desafíos presentes y futuros que deberá atender América Latina. En el campo educativo, marcan las orientaciones de política para la región (Tiramonti, 2001) y representan discursos sobre la educación que es menester analizar críticamente.

Los organismos internacionales se han convertido en poderosos ámbitos de producción y difusión de conocimientos que intervienen en los discursos teóricos y prácticos de los estados nacionales. En los países en desarrollo aquello adquiere más notoriedad debido a que sus recomendaciones y propuestas se ven favorecidas por la oferta de asistencia técnica y, sobre todo, por la posibilidad de financiación económica. Así, suele afirmarse que dichas entidades actúan como “inteligencia artificial” de los gobiernos, brindando recomendaciones técnicas y fondos según las prioridades y necesidades establecidas en su propia agenda (Tussie, 2000).

El objetivo de este trabajo es analizar una serie de ideas, recomendaciones y retóricas político-pedagógicas de los organismos internacionales respecto de la denominada calidad de la educación en América Latina con la intención de poner de manifiesto su productividad discursiva en tanto su incidencia está ligada a significantes que operan ordenando las disputas político-discursivas del campo educativo. Es preciso destacar que la conformación y el desarrollo del campo educativo no sólo es el resultado de la influencia de los cambios de las políticas educativas o de la presencia de determinadas instituciones sino también es parte de un proceso de producción discursiva e innovación conceptual (Suasnábar, 2007).

Sobre la base de un trabajo de análisis y relevamiento documental y bibliográfico, en esta presentación efectuamos un abordaje analítico del marco discursivo desarrollado por los organismos internacionales en materia de Educación durante la década del noventa y en el contexto actual materializados a través de dos publicaciones relevantes como lo son el Documento Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad, llevado a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (de aquí en adelante UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina (de aquí en adelante CEPAL) en 1992 y el proyecto Metas Educativas 2021: la educación que

queremos para la generación de los Bicentenarios, iniciativa de la OEI del año 2008 en articulación con otras entidades internacionales².

En términos del enfoque metodológico el trabajo se sustenta en: una breve revisión histórica de los organismos internacionales y sus antecedentes en materia educativa, el análisis de los documentos objeto de esta producción, la identificación y análisis del marco discursivo contenido en aquellos y un análisis bibliográfico sobre el concepto de calidad de la educación. Cabe señalar que se analizó el material documental como un contingente cuantitativo, esto es, explorando todo el contenido de las publicaciones y de ese análisis cuantitativo, realizamos una selección cualitativa de los elementos que involucraban ideas, retóricas y recomendaciones político-pedagógicas que a nuestro juicio refieren directa o indirectamente a la calidad de la educación y a lo que sobre ésta se entiende.

El tratamiento que el trabajo propone implica, al menos, una fase descriptiva de las ideas, retóricas y recomendaciones político-pedagógicas y otra de interpretación en donde se intentará dar explicaciones sobre los fenómenos estudiados. Se trata de encontrar el por qué y el para qué de las descripciones hechas. Es por ello que analizaremos sendas iniciativas ya consignadas colocando algunas notas de los contextos sociales en que se inscriben y con los que dialogan, intentando añadir, sin pretensiones de exhaustividad, los planteamientos y enfoques en que se asemejan y se diferencian respectivamente.

Algunas precisiones respecto de los organismos internacionales y la educación

Como señala Alma Maldonado (2000) si bien la expresión organismos internacionales refiere a aquellas agencias que son creadas y sostenidas por diversos países, como respuesta al planteamiento de objetivos similares en un ámbito regional o mundial, es preciso destacar que referirse a los organismos internacionales no implica aludir a entidades con características necesariamente comunes. A su vez, cada organismo ha atravesado en el curso de la historia diversas redefiniciones en sus posturas, con lo cual las actitudes y mecanismos son particulares en función de su propia identidad e historia institucional (Torres, 2001).

² “Pero tal vez lo más importante en este proceso haya sido el establecimiento de relaciones y alianzas con diferentes organismos internacionales, como CEPAL, OEA, UNICEF, y con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO (OREALC), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) y el proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), iniciativa conjunta OEI-IPE, para colaborar en los programas comunes...” OEI. (2008). Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Madrid: OEI. p. 28.

Conviene desarrollar una sucinta referencia acerca de las entidades internacionales involucradas en las producciones citadas anteriormente y que se tornan en objeto de indagación de este trabajo. La creación de la UNESCO data de 1945 aunque algunos de sus antecedentes relevantes –como la existencia de un comité de cooperación intelectual- se remontan a 1922. La UNESCO se funda como el órgano de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura bajo los principios de “igualdad de oportunidades educativas, no restricción en la búsqueda de la verdad y el libre intercambio de ideas y conocimiento”. Mientras que su propósito central es el de “contribuir a la paz y a la seguridad” promoviendo la colaboración entre las Naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura”. Esto permite destacar que se trata de uno de los principales organismos internacionales que ha procurado sostener –dentro del actual contexto de globalización económica- una perspectiva más social y humanista de la educación, a diferencia de otras agencias internacionales que manifiestan fundamentalmente una perspectiva económica. (Maldonado, 2000).

La CEPAL fue establecida por la resolución 106 del Consejo Económico y Social del 25 de febrero de 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año con el fin de coordinar políticas de promoción del desarrollo económico y social de la región, a través de la propuesta, la evaluación y el seguimiento de medidas de política pública y la asistencia en el ámbito de la información especializada. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ampliando sus labores a la región del Caribe. La CEPAL funciona como un centro de estudio en la región que colabora con los Estados miembros y diversas instituciones locales, nacionales e internacionales. Con frecuencia las dependencias de la CEPAL realizan tareas de análisis e investigación y prestan servicios de asistencia técnica, capacitación e información.

Por último, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo de carácter intergubernamental que nació en 1949 bajo la denominación de Oficina de Educación Iberoamericana y en 1957 asumió su forma de organismo intergubernamental. En 1985 adoptó su nombre actual manteniendo la sigla original. Entre sus fines se delinean tres grandes líneas de acción: a) la integración y la cooperación económica, política y cultural, b) la educación, ciencia, tecnología y cultura como vehículos de democratización, desarrollo y justicia social y, c) la identidad cultural y de principios.

Una precisión inicial consiste en distinguir a la UNESCO y a sus organismos vinculados por tratarse de entidades internacionales específicamente dedicadas a la problemática educativa de aquellos organismos internacionales que abordan la problemática educativa como un aspecto más de su accionar, aunque no el principal ni el que define su razón de ser, o solo recientemente han incursionado en ella. Es el caso, entre otros, del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL.

Ciertamente, los organismos internacionales fueron creados en diferentes momentos y con diferentes fines:

“En algunos casos se trata de organismos que desde sus inicios tomaron la educación como una de sus prioridades, como es el caso de la UNESCO creada en 1945, y en otros casos se trata de organismos que solo recientemente han abordado la problemática educativa, como es el caso del Banco Mundial, creado en 1944 pero que recién en 1980 elaboró su primer documento sobre política educativa” (Galarza, Suasnábar y Merodo, 2007. p. 132).

Un dato relevante a señalar es el desplazamiento a lo largo de las últimas dos décadas de la UNESCO como agencia internacional especializada en educación de actor protagónico, al frente del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, a comienzos de la década del ochenta, a actor menor, con débil legitimidad técnica y sin recursos, hacia fines de 1990 e inicios del 2000. Ese espacio ha sido ocupado por el Banco Mundial (y secundariamente por el Banco Interamericano de Desarrollo) organismo que, como observamos, pasa a comandar la política educativa en ésta y en las demás regiones "en desarrollo". Se destaca, asimismo, el nuevo perfil de la OEA con un papel activo en la cooperación internacional y en el ámbito educativo en particular, encargada del seguimiento de las Cumbres de las Américas junto con el Banco Mundial, el BID y la CEPAL.

Con todo, la capacidad de intervención de estos actores se asocia con el fenómeno de la globalización en tanto los temas de educación y de política educativa estarían dejando de conformar un asunto de “política interior”. Junto con la erosión del tradicional esquema del sistema educativo que suponía un actor estatal unificado, los organismos internacionales han venido teniendo creciente capacidad de intervención en cuestiones educativas, ya sea mediante el otorgamiento de empréstitos como a través de las “tareas de asesoramiento” o

“asistencia técnica” que suelen acompañar dichos préstamos (de Marinis, 2007). Generalmente, éstos últimos suelen contener las imposiciones y lineamientos normativos como las estrategias tendientes a monitorear la realización de acciones acordes con las “condicionalidades” que los préstamos siempre traen consigo. No obstante, además de los préstamos crediticios, las asistencias y las orientaciones explícitas de políticas para la región, existe por parte de las entidades internacionales una producción de marcos discursivos asociados a ideas político-pedagógicas que resulta de interés analizar críticamente.

La calidad de la educación como concepto complejo y polisémico

La preocupación por la calidad es uno de los signos de los tiempos, fundamentalmente la calidad referida al ser humano (Schmelkes, 1994). En materia educativa, es extendido el señalamiento acerca de la mejora que los países de América Latina experimentaron en las últimas tres décadas en términos del crecimiento cuantitativo al ampliarse la cobertura de los sistemas educativos, pero a expensas de la disminución en sus componentes de calidad e igualdad (Braslavsky, 1985).

Sin embargo, es preciso explicitar un planteamiento inicial fundamental: es muy difícil definir satisfactoriamente la palabra “calidad”, especialmente cuando se refiere a la educación. Nos encontramos con que puede definirse a partir de diversas y encontradas perspectivas conceptuales y dimensiones analíticas.

Hablar de calidad de la educación es un desafío permanente porque, también es necesario notarlo, las significaciones no son neutras ni aluden a esencias, son productivas, hacen cosas, son, además y fundamentalmente, productoras del mundo. Múltiples significaciones acerca de la calidad de la educación son objeto de disputa en el marco de un entorno histórico, social e intelectual donde se arraigan y expresan en forma diversa.

Tomemos por caso la Total Quality Management (Gestión de Calidad Total) como un concepto de calidad promovido por las organizaciones empresariales a las particularidades de las instituciones educativas a mediados de la década del noventa (Gento Palacios, 1996). Desde esta perspectiva la calidad de la educación depende del funcionamiento de las propias instituciones educativas y de su capacidad para ganarse “clientes”. La lógica económica se

sobrepone a la política educativa convirtiendo a la educación en un bien negociable y al aseguramiento de la calidad en un interesante rubro de comercio.

Presentada así como una estrategia de gestión, aparenta ser neutra, aceptable por todos los que deseen una mejora, como se argumenta retóricamente. Sin embargo, cuando se emplea un análisis crítico se observa que sus supuestos de base resultan radicalmente incompatibles con dos premisas fundamentales: la educación es un bien público, derecho de todos, deber del Estado, como también lo es su provisión de calidad.

Afortunadamente existen otros trabajos que revelan una orientación preocupada por la elaboración de estrategias que combinen calidad política (refleja la capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad), excelencia académica (define el nivel de eficiencia y eficacia de los métodos y tecnologías utilizados en el proceso educativo), eficiencia organizativa y democratización de la educación. En esa línea, la contribución de Frigerio (1998) adopta un concepto comprensivo de calidad de la educación, definiéndola como la integración de la calidad de la organización institucional, de los recursos humanos y financieros, de la gestión de la enseñanza, de la propuesta curricular y didáctica, del proceso educativo y de sus resultados en términos de aprendizaje.

Si bien es real que probablemente no hallaremos una definición de calidad de la educación que sea plenamente satisfactoria para todos -quizá sea por ello muy común en los discursos educativos la referencia a dicho concepto sin definir ni operacionalizar su significado- es importante anclar el concepto de calidad en algunos pilares básicos. En este sentido, son pilares defendibles, entre otros, las oportunidades educativas de acuerdo con las peculiaridades de los alumnos, los apoyos complementarios para los más desfavorecidos, la democratización de la educación, o la emancipación social y personal.

Con todo, es de suma importancia dar la batalla por el sentido del concepto de calidad de la educación porque, como sostiene Jason Beech (2004), los encargados de poner en acto las políticas educativas solo pueden pensar en las posibilidades de respuesta e interpretación dentro del lenguaje, los conceptos y el vocabulario que provee el discurso educativo.

El discurso de la Transformación Productiva con equidad: la calidad como competitividad y sus implicancias en el campo educativo.

La década del noventa significó para la región un período de modificaciones estructurales tendientes a recortar la presencia del Estado y a desplazarlo de sus funciones de árbitro en la distribución de la riqueza (Tiramonti, 2001) a la vez que se afirmaba la primacía del mercado desmantelando los marcos regulatorios colectivos desarrollados en la época de la sociedad industrial fordista (Svampa, 2005). Generar las condiciones para la globalización supuso, junto con el desplazamiento de las funciones sociales del Estado y la habilitación de la primacía del mercado y sus lógicas de funcionamiento que subordinan la política a la economía, la asunción estatal de funciones de control y contención de aquellas situaciones que puedan amenazar la gobernabilidad del sistema, la seguridad social y las condiciones para la reproducción del sistema económico.

Así, decimos que este nuevo tipo societario se caracteriza por una serie de cambios en las instituciones que estructuraban la sociedad industrial y enmarcaban la existencia de las personas y da cuenta también de una sociedad que reconfigura sus dispositivos de control y reproducción social (Tiramonti, 2005). En el marco de esta nueva reconceptualización del mundo en el que la educación se desenvuelve, surgen un conjunto de reformas educativas asociadas, en rigor, a la emergencia de un nuevo paradigma educativo.

De este modo, siguiendo a Tiramonti el escenario político-educativo de los noventa presenta tres rasgos centrales que motivan nuevas condiciones para la construcción de las políticas públicas y reestructuran el campo en el que “juegan” los actores sociales (Estado, Sociedad Civil, Organismos Internacionales. etc.). El primero que interesa destacar es la incidencia creciente de las propuestas de los organismos internacionales de crédito en el campo de la educación. Las otras dos características que señala la autora son la recuperación de un espacio de legitimidad para el Estado, caracterizado por su rol vehiculizador de las condiciones que faciliten la incorporación del país al circuito de intercambio mundial, y la disyunción de las lógicas que organizan el sistema educativo, lo cual refiere a los espacios que se rigen por medio de la actividad política y aquellos que quedan en la órbita del mercado.

En la producción de la CEPAL-UNESCO que analizaremos seguidamente aparecerán diversos elementos que dan cuenta tanto de las modificaciones estructurales del tipo societario como de la emergencia de un paradigma político-pedagógico en sintonía con aquellas.

El documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” fue llevado a cabo por la CEPAL en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la

UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) en el año 1992. Se trata de un documento producido por el trabajo de equipos de funcionarios de ambos organismos que sigue la tesitura de los anteriores trabajos analizados en esta investigación: un análisis diagnóstico de la actual interrelación entre educación, economía y sociedad en la región y, consiguientemente, una propuesta estratégica que despliega un esbozo de políticas para ponerla en acto y la estimación de los pre-requisitos necesarios para las orientaciones propuestas.

En el ideario de la CEPAL la década del noventa se inició con un período de sesiones que dieron lugar a la idea de transformación productiva con equidad. El binomio educación y conocimiento llegaría luego al enfoque conceptual de la entidad y ello debido a que la CEPAL se desarrolló en realidad como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos.

Ciertamente, la idea central del pensamiento cepaliano de los noventa estuvo asociada a la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico como pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con una creciente equidad social. Sería el progreso técnico lo que permitiría la convergencia entre competitividad y sustentabilidad social, es decir, entre crecimiento económico y equidad social.

Ahora bien, para la incorporación y difusión del progreso técnico CEPAL destaca como variable fundamental la formación de recursos humanos y el acceso y la generación de nuevos conocimientos. En este último ámbito, los rezagos regionales que se observan en el eje educación-conocimiento comprometen seriamente el avance en la transformación productiva con equidad. Es este el reconocimiento que motiva a la UNESCO y a la CEPAL en 1992 a desarrollar el documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” con el objeto de profundizar en las interrelaciones entre educación, conocimiento y desarrollo tecnológico.

La idea de la educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad aparece como ajena a las contradictorias relaciones de los sistemas educativos con la estructura productiva y ocupacional de los países de la región. Para CEPAL y UNESCO resulta algo del orden de lo obvio que la incorporación y difusión del progreso técnico -

tendiente a la transformación productiva con equidad- requiere y lleva como punta de lanza a los procesos educativos:

“Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para al aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Este planteamiento constituye una expresión particular de la noción de complementariedad entre transformación productiva y equidad...”
(CEPAL-UNESCO, 1992. p.16). (El resaltado nos pertenece).

La cita que consignamos incorpora otra de las ideas cardinales del marco discursivo que estamos analizando. La necesidad de una transformación productiva pero con equidad da cuenta de la observancia que se realiza acerca de que la transformación productiva puede llevar a una polarización social. Sin embargo, no queda claro a lo largo de todo el documento cómo se articula la transformación productiva con la equidad y, como sostienen Coraggio y Torres (1999), no se encara tampoco el problema de los rumbos que el mercado mundial y regional irá a tomar en el futuro como parte de la reestructuración del proceso económico en curso en el marco de la ideología neoliberal dominante.

Por otro lado, Pablo Martinis (2006) estableció ya que esta iniciativa de UNESCO-CEPAL trajo consigo la desaparición de la noción de igualdad de los discursos político-pedagógicos y sostuvo que de hecho se estableció una equivalencia discursiva entre igualdad y equidad. Por esta última se entendió la generación de ciertas formas de igualación mínima en los puntos de partida de los sectores sociales más desfavorecidos que, en última instancia, siempre lo seguirán siendo de acuerdo a la construcción conceptual de una idea de equidad que consagra un esfuerzo por igualar a los desiguales y que en el campo pedagógico asocia linealmente pobreza con bajo rendimiento académico.

Abundan en el documento analizado menciones sobre las revisiones que otros países del globo se encuentran realizando en sus sistemas educativos. Se argumenta que, en gran medida, tanto los éxitos como los fracasos en los aspectos económicos, sociales y políticos del desarrollo de los países avanzados dependen de los sistemas educativos:

“En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada “industrialización tardía” en otras latitudes, existe un claro

reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el progreso de desarrollo” (CEPAL_UNESCO, 1992. p. 17).

El planteo revela su carácter acrítico y cae en la omisión del carácter desigual y contradictorio de la evolución educativa y del escaso ajuste al patrón de los países desarrollados. La educación como una inversión y el problema de la formación de recursos humanos se reinstalan así como temas de agenda en el marco de una racionalidad técnica que vincula y articula el desarrollo educativo a las tareas más generales del desarrollo económico (Suasnábar, 2004).

La estrategia educacional que UNESCO y CEPAL proponen se articula alrededor de dos objetivos fundamentales que interpretamos como dos ideas-fuerza de carácter central en la propuesta: la idea de “moderna ciudadanía” y la de “competitividad internacional”:

“Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional” (CEPAL-UNESCO, 1992. p. 18).

Este enfoque conceptual plantea para el sistema educativo un objetivo de calidad definido como la formación de competencias para la “competitividad”. Y la función de la educación sería, de manera prioritaria, la de cooperar para aumentar las posibilidades de los países de la región de articularse al intercambio mundial de productos y generar sujetos con la capacidad de competir entre sí en un mercado de trabajo que se presenta cada vez más estrecho, flexible y cambiante. Pero se agrega también el objetivo de formación ciudadana definida ésta de manera restringida y en términos de adquisición de los instrumentos propios de la modernidad. Sin embargo, como sostiene Tiramonti (2001), su sola inclusión en el documento de UNESCO y CEPAL da cuenta de un enfoque político-pedagógico siquiera contemplado en los documentos de una entidad internacional específicamente financiera como lo es el Banco Mundial.

De lo visto hasta aquí, se desprende que para el enfoque conceptual del documento analizado y patrocinado por UNESCO y CEPAL los países de América Latina y el Caribe se encuentran postergados no a causa de la estructura de las relaciones económicas internacionales sino debido a características internas, especialmente por su carencia de capital humano. Esto conduce al argumento de que nada en la situación de los países de la región haría necesario un cambio estructural radical. En varios pasajes el documento analizado se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo: sólo a condición de que mejore la calidad educativa de los inadecuados recursos humanos de la región la transformación productiva con equidad será posible. Esta operación conceptual culmina por desviar la atención de las variables estructurales a las individuales. (Karabel y Halsey, 1977).

Por último, cabe destacar que el marco discursivo dado por la idea de la educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad dejaba sentado las principales ideas político-pedagógicas que darían cabida a un contexto de reforma educacional emprendido por los gobiernos de la región, consecuente con los consensos internacionales contruidos con el importante concurso de UNESCO y CEPAL que acabamos de analizar.

Hacia la calidad de la educación para la generación de los bicentenarios

Como anota Bernard Lahire (2006), es un verdadero desafío para el investigador ensayar una interpretación sobre un tiempo histórico corto y aún inacabado de la historia. Aún más, cuando pensamos en las transformaciones experimentadas por América Latina en los últimos años nos encontramos con las lógicas limitaciones empíricas. Sin embargo, se encuentra un importante grado de consenso entre los investigadores en ciencias sociales respecto de la existencia en los últimos años de un giro en el papel que asume el Estado, donde éste parece recuperar cierta centralidad, o al menos, algunas de sus funciones históricas. Esos cambios, si bien persisten algunas contradicciones y continuidades, señalan un quiebre respecto de la agenda de cambio implementadas en la convulsionada década del noventa.

Este comienzo de siglo presenta un cambio favorable en la historia de la región latinoamericana, en una fase de construcción de alternativas al modelo impulsadas por gobiernos que se orientan en dirección contraria al proyecto neoliberal de los noventa. No

obstante, es preciso notar que todavía el contexto social provoca que las democracias latinoamericanas no alcancen a revertir los procesos sociales, económicos, políticos y culturales atravesados por la desigualdad persistente.

En el campo educativo y social, uno de los interrogantes fundamentales al momento de construir otro presente y otro futuro para nuestras democracias latinoamericanas se dirimirá en la real posibilidad de garantizar y diseñar las políticas públicas tendientes a consagrar el derecho a la educación como bien social (Redondo, 2011).

En el mes de mayo del año 2008, en El Salvador, los Ministros de Educación iberoamericanos adoptaron una decisión fundamental para la educación en la región: adoptar e impulsar el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”³. El marco estuvo dado por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador el 19 de Mayo de 2008. Allí los Ministros de Educación aprobaron en su declaración final dicho proyecto.

Se trata de un programa de actuación impulsado por la OEI para los próximos doce años en donde la idea de “Generación de los Bicentenarios” aparece como traccionando una oportunidad histórica propicia para reflexionar sobre la situación actual de la educación y para delinear horizonte de avances hacia el año 2021. El marco discursivo dado por la “Generación de los Bicentenarios” pretende condensar no sólo una revisión histórica de los acontecimientos pasados sino que encierra el propósito de afrontar los retos y desafíos actuales de los pueblos iberoamericanos y, para ello, considera como factor clave a la educación.

La elección del momento histórico no fue casual. El proyecto se presentó en la antesala de la década de los Bicentenarios de los procesos revolucionarios que condujeron a la emancipación política latinoamericana y se estructuró a partir de una serie de siete metas tendientes a mejorar la calidad y la equidad de la educación afrontando deudas históricas como el analfabetismo, el abandono escolar, el bajo rendimiento de los alumnos y la escasa calidad de la educación pública; pero también desafíos propios del inicio de siglo como la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza y en el aprendizaje y de las propuestas basadas en la innovación y la creatividad. Concretamente las

3 El marco estuvo dado por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación. El Salvador. 19 de Mayo de 2008. Allí los Ministros de Educación aprobaron en su declaración final “Acoger la propuesta “Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

metas son: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación; Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior; Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar; Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional; Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida. Cabe señalar que, a su vez, cada meta se desagrega en metas específicas, indicadores y niveles de logro.

En un trabajo anterior (Causa, 2011) analizamos una iniciativa de la UNESCO de la década del ochenta denominada como el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, quisiéramos referirnos brevemente a este por algunas semejanzas con el proyecto Metas Educativas 2021 que merecen ser consideradas. En primer lugar la dinámica de funcionamiento fue similar, el Proyecto Principal surge como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica celebrada en México en diciembre de 1979. Allí fue recomendado y se adoptó posteriormente, y de manera unánime, en la Reunión Regional Intergubernamental sobre los Objetivos, las Estrategias y las Modalidades de Acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe realizada en Quito del 6 al 10 de abril de 1981. El plazo de vigencia de dicho proyecto quedó estipulado para el año 2000 y constituyó un ámbito donde se generaron múltiples iniciativas de cooperación internacional.

Pero más allá del marco en que surgió nos interesa observar cómo las metas del Proyecto que estamos analizando ya se encontraban contenidas en la década del ochenta. Ciertamente, el Proyecto Principal de la UNESCO estaba conformado por un conjunto de tres ejes señalados como objetivos prioritarios a cumplir por los países de la región: la universalización de la escolaridad básica, la eliminación del analfabetismo y el mejoramiento de la calidad de enseñanza. Aunque el Proyecto Metas 2021 es más ambicioso, en el marco de otras circunstancias históricas que plantean nuevos desafíos, contiene en las siete metas que lo estructuran a aquellas que en los años ochenta la UNESCO se proponía afrontar. Quizás una enseñanza para América Latina sea que la cooperación internacional, si bien puede y ha podido presentar importantes logros y avances, constituye una historia de compromisos incumplidos (Surasky, 2010). No se trata de anunciar frustraciones ni desesperanzas, sino de

no engañarnos respecto de la complejidad evitando así colocar las condiciones para la producción de nuevos “compromisos incumplidos”.

Con todo, el marco discursivo que trae la idea de “generación de los bicentenarios” se construye con arreglo a un relato que, lejos del acrítico juego en espejo con los países desarrollados que planteaba la idea de la “transformación productiva con equidad” y el entendimiento de la calidad de la educación como competitividad, coloca como base de apoyo las tradiciones históricas y culturales autóctonas en pos de la unidad:

“...las metas acordadas han de ser una referencia y un estímulo para el esfuerzo solidario y el compromiso colectivo de los países iberoamericanos en el marco de la integración cultural, histórica y educativa que ha de estar cimentada en la unidad dentro de la diversidad” (OEI, 2008. p. 16).

La impugnación realizada a la traslación directa de los modelos educativos de los países desarrollados para resolver la situación de América Latina sugiere una suerte de autocrítica respecto de las intervenciones anteriores de los organismos internacionales. Consideramos que este mismo proceso de cuestionamiento implica además la adquisición de nuevas claves conceptuales en donde la idea central de la “generación de los bicentenarios” se construye en el marco de una iniciativa que otorga un papel fundamental a la educación:

“Un proyecto que, articulado en torno a la educación, contribuya en forma decisiva al desarrollo económico y social de la región, a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ende libres, en sociedades democráticas, igualitarias, abiertas, solidarias e inclusivas, y que, al mismo tiempo, sea capaz de generar un apoyo colectivo” (OEI, 2008. p. 15).

Aunque la perspectiva crítica que procuramos asumir en este trabajo no nos permita plantear el asunto con certeza absoluta, sí pensamos que estamos ante la presencia de una serie de indicios hacia la emergencia de una reconstrucción paradigmática crítica respecto del paradigma político-pedagógico de la década del noventa que analizamos a través de el documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”; creemos que nuevos vientos han comenzado a soplar en la región y el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” ha

generado enormes ilusiones y expectativas entre numerosos actores de las sociedades latinoamericanas que valoran la capacidad transformadora de la educación y que consideran que estamos ante una oportunidad histórica para saldar los persistentes procesos de desigualdad social, cultural y educativa.

En este sentido, para el proyecto Metas Educativas 2021 la calidad de la educación se entiende como calidad de una enseñanza relevante, significativa, a la que puedan acceder todos los alumnos sin ningún tipo de barreras o de exclusiones. El horizonte de la calidad pasa entonces a significar inclusión educativa que apuesta por una formación en y para una ciudadanía democrática e intercultural.

Reflexiones finales

El recorrido realizado en este trabajo partió de considerar que los organismos internacionales construyen ideas, diagnósticos y recomendaciones político-pedagógicas en materia de educación que contribuyen a la configuración de las agendas intelectuales y de política educativa en América Latina. Esta incidencia suele reflejarse de un modo peculiar, esto es, operando más en el mediano y el largo plazo que en la coyuntura específica de que se trate. Planteamos una serie de precisiones teniendo en cuenta la historia y funciones específicas de las entidades internacionales involucradas en el análisis de este trabajo con la finalidad de contextualizar sus propuestas y enfoques que a nuestro juicio constituyen dimensiones fundamentales de la calidad de la educación.

En el análisis del documento de CEPAL-UNESCO “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” de 1992 observamos la centralidad de la idea general de transformación productiva e intentamos coordinarla con los conceptos más específicos con que se asocia y su vinculación con un tipo de racionalidad cuyo propósito autoproclamado radicaba en propiciar la formación de recursos humanos como estrategia privilegiada para incorporar el progreso técnico que, a su vez, traería consigo la incorporación de América Latina a las nuevas condiciones del orden mundial. Las claves contextuales de una década signada por la transformación del tipo societario y por la hegemonía de la ideología neoliberal nos permitió inscribir e interpretar más acabadamente las ideas político-pedagógicas contenidas en dicho texto.

El análisis del proyecto Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, publicado por la OEI en 2008, nos permitió analizar un marco discursivo que con visión y prospectiva regional parte de valorar el derecho a la educación como bien social y se enmarca en un contexto social que, no sin dificultades, tiende a la generación de alternativas al modelo, en el marco de un nuevo papel del Estado, que se orientan en dirección contraria al proyecto neoliberal de los años noventa. La ocasión dada por la celebración de los Bicentenarios otorga al proyecto, cuyas metas son auspiciosas y ambiciosas a la vez, una perspectiva crítica en donde la educación, al menos desde el plano enunciativo, retorna como variable crucial (desprovista de las retóricas neoliberales centradas en la competitividad y la formación de los recursos humanos entendidos como capital), y cargada de una dimensión transformadora de la realidad cuyo horizonte estaría dado por el mejoramiento de las condiciones sociales, políticas y educativas de las democracias latinoamericanas.

Una conclusión que esperamos que surja del análisis desarrollado en este trabajo es que si bien existen, como intentamos señalar, diferencias profundas en los marcos discursivos, en las propuestas político-pedagógicas y en los contextos sociales en que están inscriptas, las dos producciones analizadas comparten una concepción profundamente educacionista, donde el conocimiento, los saberes son los elementos que posibilitan el progreso social (Vázquez y Balduzzi, 2000). En este marco, se considera a la educación como punta de lanza para el fortalecimiento de la democracia, para la batalla contra la pobreza y la marginalidad, para el desarrollo de la competitividad económica y social y para la reducción de las desigualdades más acuciantes para la región. El optimismo pedagógico y la creencia en el virtuosismo de la educación permanecen intactos, pese a la constatación de situaciones de desigualdades sociales y educativas profundas. (Martinis, 2006).

Pensamos que pedagogizar todos o gran parte de los problemas sociales que el desarrollo capitalista no sólo no resuelve sino que produce, supone una inflamación del marco discursivo asociado a la educación, que espera y responsabiliza de tanto a ésta última que termina por erigirse como un discurso desmedido y endeble a la vez (Finocchio, 2010).

En este punto, quizás no sea superfluo recordarnos que todos los avances, las mejoras y los cambios en la esfera de la educación y más cuando son profundos, requieren de tiempo y mucho esfuerzo, de aunar criterios, de buscar consensos, de dosis de paciencia pero también de avanzar con políticas sostenidas que trasciendan los gobiernos de turno, que se instalen en

los sistemas educativos y en sus actores pero fundamentalmente en el conjunto de las sociedades latinoamericanas.

Bibliografía

- Beech, J. (2004). Construyendo el futuro: UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE y su modelo universal para la formación docente. *Cuaderno de Pedagogía*, (12), 107-127.
- Bourdieu, P. (1983). Campo intelectual, campo del poder y habitus de clase, en P. Bourdieu. *Campo del poder y campo intelectual* (pp. 11-35). Buenos Aires: Quadrata.
- Cantor, G. (2008). El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales: El caso del Banco Interamericano de Desarrollo. *Revista de Ciencias Sociales*, (3), 468-478.
- Causa, M. (2011). *Organismos Internacionales y Educación en América Latina y el Caribe. Una reconstrucción de las ideas político-pedagógicas, categorías teóricas y problemáticas en el período 1976-1992*. Alemania: Editorial Académica Española.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al Mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- CEPAL-UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Coraggio, J.L. y Torres, R.M. (1999). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y Métodos*. Madrid, España: Miño y Dávila.
- De Marinis, P. (2007). *Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la "desconversión de lo social"*. Mimeo.
- Finocchio, S. (2010). Una cartografía de saberes escolares en movimiento para América Latina. *Propuesta Educativa*, (34), 65-76.
- Galarza, D; Suasnábar, C Y Merodo, A. (2007). Los organismos intergubernamentales e internacionales, en M. Palamidessi, C. Suasnábar y D. Galarza (Comp.) *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Manantial.
- Karabel, J. y Halsey, A. (1977). *Power and Ideology in Education*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lahire, B. (2006). *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el banco mundial. *Perfiles Educativos*, (87), 51-75.

- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”, en P. Redondo y P. Martinis (Comp.) *Igualdad y Educación: Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del Estante.
- OEI. (2008). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Redondo, P. (2011). Entre lo social y lo educativo. Notas sobre políticas y prácticas frente a la desigualdad, en N. Elichiry (Comp.) *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización*. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Southwell, M. (2007). Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por Organismos Internacionales. *Anuario de la SAHE*, (8), 261-285.
- Suasnábar, C. (2007). Intelectuales-funcionarios y organismos internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los “estilos de desarrollo” en educación. *Actas de VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana*, 119-141.
- Surasky, J. (2010). *Referencias a la Cooperación Internacional*. Sin Publicar.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tiramonti, G. (1987). *Hacia dónde va la burocracia educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. (2005). La escuela en la encrucijada del cambio epocal. *Educação & Sociedade*, (92), 889-910.
- Torres, R. M (2001). *Globalización y Educación. Cooperación internacional en educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?* *Revista Cuadernos de Pedagogía*. Recuperado el 10 de Julio de 2011, de <http://www.oei.es/equidad/coopal.PDF>.
- Tussie, D. (Comp.) (1997). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires.

- Tussie, D. (Comp.) (2000). *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- UNESCO. (1981). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Vázquez, S.; Balduzzi, J. (2000). *De apóstoles a trabajadores: Luchas por la unidad sindical docente 1957-1973*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte”-CTERA.