

# La educación en las Cumbres de las Américas

Su impacto en la democratización de los  
sistemas educativos

## Resumen

• Myriam Feldfeber • Fernanda Saforcada •

Apoyado por:



Secretaría continental sobre educación

---

# La educación en las Cumbres de las Américas

Su impacto en la democratización de los  
sistemas educativos

---

## Resumen

Autores

**Myriam Feldfeber**  
**Fernanda Saforcada**

Colaboradora

**Analía Jaimovich**

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

Serie:

**Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires, N° 2**

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

Autores: Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada

Coordinación editorial: Catalina Bruno / Florencia Stubrin

Diseño de publicación: Juan Sebastián Higa

ISBN: 987-22071-3-5

© Laboratorio de Políticas Públicas

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

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

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

El presente documento también se encuentra disponible en internet para su acceso libre y gratuito:  
[www.lpp-buenosaires.net](http://www.lpp-buenosaires.net)

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

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

---

Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires

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

Felfeber, Myriam

La educación en las Cumbres de las Américas / Myriam Felfeber; Fernanda Saforcada; Analía Jaimovich - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

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

ISBN 987-22071-3-5

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

CDD 371.01 ; 370.7

## Índice

Introducción .....	6
1. La educación en las Cumbres de las Américas .....	8
1.1-De las “viejas” a las “nuevas” Cumbres .....	8
1.2-La Cumbre de Miami .....	8
1.3-La Cumbre de Santiago de Chile .....	9
1.4-La Cumbre de Québec .....	11
1.5-La Cumbre de Monterrey .....	12
2. El andamiaje institucional del Proceso de Cumbres y las acciones desarrolladas .....	14
2.1-La institucionalización de la educación en el Proceso de las Cumbres.....	14
2.2-Los proyectos educativos en el Proceso de Cumbres.....	15
3. Los mandatos educativos en las Cumbres de las Américas .....	17
3.1-Sobre el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas .....	17
3.2-De los mandatos a los sistemas educativos realmente existentes en las Américas .....	26
4. La democratización de la educación en el Proceso de Cumbres.....	27
5. La educación en el Proceso de Cumbres: contradicciones entre democracia, desarrollo y libre comercio .....	31
5.1-Del desarrollismo al neoliberalismo: el desvanecimiento de la perspectiva social.....	32
5.2-Democracia, libre comercio y desarrollo sostenible .....	33
5.3-La configuración de un escenario propicio para la comercialización de la educación .	35
5.4-Mercantilización y tecnocracia: la sociedad del conocimiento y el imperativo tecnológico.....	36
6. A modo de cierre .....	38
Bibliografía .....	39
Anexo .....	41

## Introducción

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

Estas Cumbres reúnen a los Jefes de Estado del continente para definir líneas de acción compartidas frente a los problemas que la región atraviesa. Pueden distinguirse dos momentos: el primero corresponde a las cumbres “históricas” que se realizaron en 1956 y en 1967, en Panamá y Punta del Este respectivamente. La nueva etapa, conocida como el “Proceso de Cumbres”, se inicia en los ‘90, impulsada por el presidente estadounidense Bill Clinton con el objetivo de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y comprende los siguientes encuentros:

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

A su vez, en el marco de las Cumbres de las Américas se organizaron numerosas reuniones ministeriales con el propósito de permitir un efectivo seguimiento del cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. En el ámbito educativo, se realizaron tres reuniones ministeriales<sup>1</sup>:

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

El Proceso de Cumbres ha resultado sumamente productivo debido a la multiplicidad de eventos, documentos, organizaciones y acuerdos desarrollados a partir o como consecuencia de él. Sin embargo, este Proceso ha despertado numerosos cuestionamientos. En algunos casos, estos cuestionamientos refieren a los escasos resultados logrados respecto de los compromisos asumidos. En otros, se vinculan con críticas a las orientaciones de algunas de las líneas de acción.

Es en este contexto en el que, por demanda de la Secretaría Continental sobre Educación<sup>2</sup> y en el marco del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas del Laboratorio de Políticas Públicas (OLPED/LPP) se desarrolló un proyecto de investigación, con el objetivo de analizar, por un lado, los compromisos asumidos por los Jefes de Estado y las acciones desarrolladas en materia educativa, en las Cumbres de las Américas; por otro, en qué medida estos compromisos y acciones se inscriben en una perspectiva democratizadora de la educación. Asimismo, este trabajo se propuso estudiar cuáles han sido los avances logrados por los Estados miembros en relación con los mandatos suscritos en el Proceso de Cumbres.

El presente documento constituye un resumen del informe final de esta investigación<sup>3</sup>. En un primer momento se presentan las sucesivas Cumbres de las Américas, así como las orientaciones de política que primaron en ellas. En segundo lugar, se describen la estructura institucional que se ha ido conformando a lo largo de este proceso y las líneas de acción impulsadas. En tercer término, se presenta cuál ha sido el grado de avance de los países de la región en relación con los compromisos asumidos. En cuarto lugar, se analiza en qué medida los

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

<sup>2</sup> Agradecemos al Ministerio de Relaciones Internacionales del Quebec por su apoyo financiero para la realización de este trabajo.

<sup>3</sup> El informe final de la presente investigación se encuentra disponible en el sitio de la Secretaría Continental sobre Educación, [www.secretaria.ca](http://www.secretaria.ca), y en la página del OLPED, [www.olped.net](http://www.olped.net)

acuerdos y lineamientos desarrollados en el marco de las Cumbres de las Américas se inscriben en una perspectiva democratizadora de la educación. Por último, se enumeran una serie de reflexiones y análisis en relación con las grandes orientaciones de este Proceso, así como sobre sus posibles implicancias en el ámbito de la educación.

## 1. La educación en las Cumbres de las Américas

En cada una de las Cumbres, tanto las de mediados de siglo como las actuales, se firmaron una Declaración y un Plan de Acción. En estos documentos, la educación, como política social y como política pública, ha ocupado posiciones diversas que dieron lugar a compromisos disímiles en relación con ella.

### 1.1-De las “viejas” a las “nuevas” Cumbres

En la Cumbre de Punta del Este, realizada en 1967, la educación aparecía como uno de los elementos de una tríada que comprendía desarrollo - educación - ciencia y tecnología. En la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994, la educación aparece completamente desvinculada de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo, al menos en los términos en que era pensado en los 60. En cambio, aparece como una de las estrategias privilegiadas para reducir la pobreza y la discriminación. Por otro lado, la ciencia y la tecnología se inscriben dentro de las políticas de integración económica y libre comercio. Esto resulta notorio cuando se analiza cuáles son los capítulos en los que se introducen los mandatos sobre educación, ciencia y tecnología. Mientras que en la Cumbre de 1967 se trata en un mismo capítulo lo referido a “Desarrollo educacional, científico y tecnológico”, en 1994, los mandatos educativos se incluyen en el apartado titulado “La erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro hemisferio” y los referidos a ciencia y tecnología se encuentran en el apartado “La promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio”.

Este cambio implica considerar a la ciencia y a la tecnología, ya no como dimensiones del desarrollo general, sino prioritariamente como instancias de desarrollo económico, particularmente comercial. Paralelamente, la educación es concebida como un medio para combatir la pobreza y la discriminación, y no en términos de desarrollo social general. Así, la educación pública es planteada más como un paliativo que como un deber del Estado para con toda la sociedad. En el camino que lleva de una cumbre a otra –del desarrollismo al neoliberalismo–, quedaron los mandatos de una educación igual para todos y de una ciencia y una tecnología orientadas a lograr un mayor desarrollo social, no exclusivamente económico.

### 1.2-La Cumbre de Miami

La Declaración de Principios suscripta en la Primera Cumbre de las Américas lleva el nombre de “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”. En cuanto a la *democracia*, está pensada en términos de gobernabilidad, en el sentido que le dan los documentos producidos por la Comisión Trilateral<sup>4</sup> durante los años '70, en los que se cuestionaba al Estado de Bienestar con el argumento de que había provocado una crisis de gobernabilidad a raíz de la sobrecarga de demandas sociales frente al Estado<sup>5</sup>. Las estrategias que se proponen frente a esta situación conllevan una impronta conservadora, a fin de limitar la capacidad de demanda social. Estas perspectivas son retomadas para América Latina en los años '90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID (Filmus, 1995).

En lo que respecta al “*libre comercio*”, la conformación del ALCA fue, probablemente, el principal objetivo del presidente estadounidense al impulsar la realización de esa primera Cumbre conjuntamente con el cierre de la Ronda de Uruguay, instancia en la que se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio y la firma del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS en inglés). Esta iniciativa implicaría una pérdida significativa de soberanía para el conjunto de países latinoamericanos y del Caribe, estableciendo una serie de

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

5 Véase el reporte presentado por M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki: “La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral”, de 1975.

mecanismos institucionales y legales que consagrarían la irreversibilidad de la hegemonía del capital imperialista (Borón, 2002).

Las discusiones y negociaciones que se llevan adelante, en el marco de las Cumbres, en torno del ALCA y su capítulo de servicios –así como sucede con el AGCS en la OMC– parten de concebir una serie de servicios sociales como servicios comercializables. La educación es considerada un servicio comercial cuyo mercado debe ser abierto, lo que conlleva a su mercantilización.

La posible conformación del ALCA, así como los acuerdos suscriptos en el marco de la OMC, han generado múltiples críticas y acciones opositoras, tanto respecto de sus orientaciones generales, como en relación con el comercio de servicios y, dentro de él, con la inclusión de la educación como un servicio comercializable más. Así, por ejemplo, la Declaración del Foro Continental sobre Educación sostiene su rechazo a la comercialización de la educación, al uso en educación de un discurso mercantil y al intento de imponer como parámetro la relación costo-beneficio, y por ende a que se la incluya en los acuerdos sobre la liberalización del comercio de los servicios (2001).

Por último, resulta relevante detenerse en la propuesta que refiere al *desarrollo sostenible*. Esta idea comenzó a circular en los '80, con un sentido diferente al que adquiere en el marco de las Cumbres. El concepto de desarrollo sostenible tiene su origen en la comisión Brundtland - establecida por la ONU para estudiar la interrelación entre desarrollo económico y protección del medioambiente- y fue acuñado con el objetivo de llamar la atención sobre la necesidad de una justicia intergeneracional, señalando que las decisiones de la generación actual deberían tener en cuenta su impacto sobre las generaciones futuras. Si bien en la Cumbre de Miami el desarrollo sostenible aparece circunscrito a cuestiones vinculadas al cuidado del medio ambiente, en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, realizada dos años más tarde, es ampliado: "El consenso general sobre el concepto de incluir elementos económicos, sociales y ambientales dentro de un entendimiento del desarrollo sostenible fue, tal vez, el logro más importante de la Cumbre de Bolivia" (del sitio oficial de Las Cumbres de las Américas<sup>6</sup>).

El sentido que entonces adquiere en el marco de las Cumbres refiere a la necesidad de que se aseguren ciertas condiciones sociales que permitan que se sostenga el modelo económico-político que se impulsa. La idea de "sostenible" permite vincular la propuesta del desarrollo con la reducción y el control de la pobreza para garantizar la gobernabilidad y asegurar así la competitividad y el desarrollo comercial. La educación es concebida como una de las estrategias privilegiadas para resolver los problemas de la pobreza y la discriminación, por ello los mandatos educativos no tienen un espacio propio en los acuerdos firmados en esta Primera Cumbre, sino que son incluidos en el capítulo denominado "*La erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro hemisferio*".

Entre los mandatos establecidos en materia educativa, aparecen compromisos en torno al acceso y asistencia a los distintos niveles educativos, la formación docente, la formación profesional y la gestión de las instituciones. El acuerdo más claro y concreto es el que establece que: "*los Gobiernos garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad (...) En particular, los gobiernos procurarán alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo, y elaborarán programas para erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y mejorar la capacitación de los recursos humanos*".<sup>7</sup> Éste ha sido el compromiso que se sostuvo con mayor fuerza a lo largo de todo este proceso, retomándose en todas las Declaraciones y Planes de Acción firmados a posteriori.

### 1.3-La Cumbre de Santiago de Chile

La Segunda Cumbre de las Américas se realizó en 1998 y tuvo como uno de sus temas centrales la educación. En la Declaración de Principios<sup>8</sup> allí firmada, la educación vuelve a ser

<sup>6</sup> Sitio oficial de la Secretaría de Cumbres de las Américas : <http://www.summit-americas.org/esp-2002>

<sup>7</sup> Plan de Acción firmado en la Primera Cumbre de las Américas, Miami, EEUU, 1994.

<sup>8</sup> "*Declaración de Santiago*" o Declaración de Principios, firmada en la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 1998.

vinculada con una concepción de desarrollo más amplia, sosteniendo que *“la educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos”*. A su vez, aparece también relacionada con la ciencia y la tecnología, postulando que pondrán *“la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento”*. Asimismo, en este documento los países asumen el compromiso de invertir mayores recursos en educación.

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

En primer lugar, en el Plan de Acción nuevamente se separan educación de ciencia y tecnología, apareciendo éstas últimas en el apartado titulado *“Integración económica y libre comercio”*. Allí las acciones propuestas las vinculan a lo económico comercial y a la atención de los efectos de desastres naturales. El énfasis está puesto en *“el fortalecimiento de la capacidad de los países del Hemisferio para participar y beneficiarse de la economía global del conocimiento”*<sup>9</sup>. En segundo lugar, reiteran el compromiso asumido en la I Cumbre respecto del acceso de por lo menos el 75 % de los jóvenes a la educación secundaria, pero no sucede lo mismo con la educación básica: del compromiso asumido en la I Cumbre de lograr para el 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%, se pasa al compromiso de asegurar el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad, sin hacer mención explícita a la conclusión de la escuela.

En tercer término, la educación deviene un factor central para la competencia en el marco de la economía global: *“de cumplir con estas metas estamos ciertos que le daremos a nuestros pueblos las herramientas, habilidades y conocimientos necesarios y adecuados para desarrollar las capacidades que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas y contribuir como dignos ciudadanos a sus respectivas sociedades.”*<sup>10</sup>

En cuarto lugar, las cinco primeras acciones a desarrollar que aparecen enumeradas en el Plan comprenden la implementación de políticas compensatorias, el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad, el desarrollo de programas de profesionalización de los docentes, el reforzamiento de la gestión educativa y el fortalecimiento de la formación para el mundo del trabajo. En cuanto al desarrollo de programas de profesionalización de los docentes, el Plan de Acción propone explorar mecanismos de incentivos vinculados a la actualización y al cumplimiento de estándares acordados. Puede observarse que las propuestas responden a la lógica que primó a lo largo de los '90 y que orientó las reformas educativas llevadas adelante en muchos de los países latinoamericanos -impulsadas en buena medida desde organismos internacionales-: sistemas de evaluación, políticas focalizadas, modificación de la carrera de docente o de sus condiciones laborales<sup>11</sup>, formación para el trabajo y énfasis en la gestión y descentralización. En todo el Plan de Acción no se hace alusión a políticas generales e integrales centradas en el bienestar general o el desarrollo social, ni en el deber del Estado de garantizar el derecho a la educación del conjunto de la población.

En quinto y último lugar, respecto de los recursos necesarios para implementar las acciones, no se retoma el compromiso de invertir mayores recursos en educación. Por el contrario, se insta al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a incrementar a más del doble el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria, lo que implicaría un mayor endeudamiento de los países; si bien muchos de estos préstamos nunca llegaron a materializarse (Gajardo, 2003).

9 Ídem.

10 Ídem.

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

## 1.4-La Cumbre de Québec

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

En comparación con los compromisos de las dos cumbres anteriores en materia educativa, se destacan algunas cuestiones. En primer término, la educación se presenta asociada, ya no prioritariamente a la atención de la pobreza –como en la I Cumbre- ni al desarrollo económico – como en la II Cumbre-, sino a cuestiones políticas y sociales. Así, en el Plan de Acción se establece que *“la educación es la clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del potencial humano, la igualdad y la comprensión entre nuestros pueblos, y que influye positivamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.”*<sup>12</sup>

En segundo lugar, la preocupación por la superación de la desigualdad social, por el fortalecimiento de los sistemas educativos, por el mejoramiento de las condiciones de servicio de los docentes, son elementos que dan cuenta de una consideración distinta de las problemáticas educativas, que se alejan de una concepción más asistencialista y buscan reinsertar a la educación en un proyecto político-social más inclusivo.

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

Asimismo en los últimos años se multiplicaron las acciones, organizaciones y movimientos críticos que cuestionan los acuerdos de la OMC, la conformación del ALCA y las orientaciones de política de los organismos internacionales. De hecho, tres meses antes de la Cumbre de Québec se realizó el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, que constituyó una instancia significativa de discusión y cuestionamiento sobre el rumbo de la globalización y las políticas neoliberales implementadas en las dos últimas décadas. A su vez, se organizaron las Cumbres de los Pueblos de América, en las que participaron diversas organizaciones con una mirada crítica respecto de lo que ha significado, hasta el momento, el proceso de integración hemisférica llevado adelante por las Cumbres de las Américas.

La Segunda Cumbre de los Pueblos convocó a numerosos movimientos y fue el puntapié inicial de la conformación de nuevas organizaciones –entre ellas, la Secretaría Continental sobre Educación. Fue impulsada por la Alianza Social Continental, con la finalidad de discutir políticas de integración continental y promover la justicia social. En este marco se llevó adelante el Foro continental sobre educación, en cuya Declaración los participantes sostuvieron, entre otras cosas, la afirmación de que la educación es un derecho social universal que debe ser garantizado mediante un servicio público y bajo responsabilidad del Estado (Foro Continental sobre Educación, 2001).

<sup>12</sup> Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

No obstante, si bien es claro que en la Tercera Cumbre hay un cambio importante respecto del lugar que se le asigna a las políticas sociales y la educación, en el Plan de Acción suscripto también aparecen mandatos que se identifican con las reformas de los '90. Por un lado, en relación con la educación superior se establece que se facilitará el acceso de todos a las instituciones de educación superior "equilibrando la demanda creciente con normas de calidad más exigentes y el financiamiento público con un mayor compromiso de parte del sector privado". Por otro lado, el tema de la descentralización es retomado en este Plan de Acción, aunque con un tono distinto al que presentaba en los anteriores. En las cumbres de Miami y Santiago se firmaron compromisos de avanzar en procesos de descentralización, sin mayores especificaciones acerca de qué dimensiones abarcarían; en Québec, el compromiso alude específicamente a la descentralización de la toma de decisiones. Sin embargo, también integra este Plan de Acción un mandato no muy claro que parece hacer referencia a la posibilidad de una descentralización en la administración de los recursos<sup>13</sup>.

### 1.5-La Cumbre de Monterrey

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

En la Declaración suscripta, si bien se reitera el compromiso de "continuar promoviendo el acceso a una educación básica de calidad par todos"<sup>14</sup>, nada se dice del mandato educativo más fuerte del Proceso de Cumbres hasta el momento, esto es, asegurar el acceso universal y culminación para todos los niños de una educación primaria de calidad y el acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75 por ciento de los jóvenes<sup>15</sup>. Sí se hace referencia al incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países en los últimos años, sosteniendo que es "un asunto que requiere una acción inmediata". Las otras consideraciones que se realizan sobre la educación están dedicadas a la generación de información sobre indicadores educativos, acordándose la continuación del Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE).

La firma de la Declaración de Nuevo León acarrió fuertes tensiones. Según Gudynas, esta Cumbre fue promovida por Estados Unidos en un contexto complejo, luego del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún, la reconfiguración del ALCA bajo objetivos más modestos y las diversas disputas que se mantienen con el MERCOSUR. La Cumbre de Monterrey intentaba ser un encuentro presidencial donde se limaran asperezas, dejando en suspenso los temas comerciales y enfocando los sociales. A su vez, las motivaciones para participar de muchos de los países estaban vinculadas a poder condicionar las negociaciones comerciales a ciertos objetivos sociales o "a conseguir argumentos para usar dentro de sus naciones en un intento de mostrar una cara más 'humana' del ALCA frente a las crecientes críticas ciudadanas" (Gudynas, 2004a). Sin embargo, fueron finalmente introducidas referencias al ALCA, llevando a que la Declaración de Nuevo León sea apenas un "suspiro de intenciones sin propuestas prácticas concretas, dejando vigentes todas las contradicciones entre metas sociales y comerciales que encierra la negociación del ALCA" (Gudynas, 2004b).

Sintetizando podemos señalar que en los compromisos acordados en el marco de las Cumbres<sup>16</sup> pueden distinguirse dos líneas de acción respecto de la educación: mercantilización y focalización, las cuales se sostienen y conviven a lo largo del proceso. Al tiempo que se alienta la conformación del ALCA identificando a los servicios educativos como servicios comercializables, la educación es concebida como una política central para la atención de la pobreza. En ambos casos la educación deja de ser concebida como derecho social y se discute en términos de un

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

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

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

16 En el anexo se presenta un cuadro comparativo de los mandatos sobre educación en el Proceso de Cumbres.

bien que se adquiere en un mercado regional, relegando a los Estados a un rol subsidiario que garantice un servicio educativo sólo para quienes no pueden conseguirlo en ese mercado. Sin embargo, en la última Cumbre comienza a enfatizarse una línea de política que intenta recuperar un mayor espacio para las políticas sociales.

## 2. El andamiaje institucional del Proceso de Cumbres y las acciones desarrolladas

El Proceso de Cumbres requirió de una estructura institucional que permitiera, por un lado, resolver cuestiones organizativas, y por otro, mantener una dinámica de trabajo para el seguimiento de los mandatos y el impulso de políticas.

Con estas finalidades se conformó el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), responsable de la organización de las reuniones de los Jefes de Estado, así como del seguimiento de los compromisos. Asimismo, se desarrolló una fuerte imbricación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), propulsando la creación de una variedad de instancias institucionales compartidas y adoptando, de este modo, una configuración similar a la que presentan otros organismos internacionales (OI). Se trata de una configuración propia de los '90, que contempla, por un lado, cumbres regionales periódicas en las que se acuerdan las orientaciones generales que direccionan las propuestas y acciones políticas; y por otro lado, una estructura institucional permanente –los OI mismos– que permite la operativización de esas decisiones, llevando adelante las múltiples tareas necesarias para ello.

En el marco de la estructura de la OEA, se crearon un conjunto de organizaciones -como la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, la Secretaría del Proceso de Cumbres y el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, entre otras- que responden a las tres funciones generales asignadas a la OEA por las Cumbres: el seguimiento de los compromisos asumidos en las Cumbres; el impulso de programas y proyectos vinculados con los Planes de Acción firmados, con el objetivo de implementar los mandatos; y la operatoria y organización de las Cumbres, reuniones ministeriales, instancias de negociación o encuentros de menor nivel que devienen de aquellas.

### 2.1-La institucionalización de la educación en el Proceso de las Cumbres

Dentro del Proceso de Cumbres de las Américas, se organizaron reuniones ministeriales con el propósito de permitir un efectivo seguimiento de los mandatos, así como de generar espacios propicios para el intercambio y el logro de acuerdos regionales en las distintas carteras. En el ámbito educativo, se realizaron tres reuniones ministeriales: Mérida, en 1998; Punta del Este, en 2001; y México, en 2003.

En estas reuniones, el trabajo y las propuestas formuladas se concentraron en ciertas temáticas: la configuración de un sistema de indicadores comunes; el establecimiento de estándares de calidad; la atención a la diversidad y la multiculturalidad; el impulso de nuevas tecnologías de información y comunicación; el establecimiento de mecanismos de cooperación horizontal y las consultas a organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, en las dos últimas reuniones se definieron tres ejes temáticos o Proyectos Hemisféricos, que constituyen la matriz de aportaciones de las agencias internacionales: calidad con equidad, formación docente y educación secundaria.

Así como se conformó una estructura institucional para las Cumbres, en materia educativa se crearon las siguientes organizaciones: el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) y la Comisión Interamericana de Educación (CIE). El discurso y las acciones de estas organizaciones se articulan en torno al objetivo de atención a la pobreza.

La UDSE es la entidad principal, dentro de la Secretaría General de la OEA, responsable de los asuntos relacionados con el desarrollo social, la educación, el trabajo y la cultura. Sus funciones principales son el seguimiento de los mandatos vinculados con la eliminación de la pobreza y la educación, y el impulso de políticas para responder a ellos. En el área educativa, su trabajo se organiza en torno al Mecanismo de Cooperación Horizontal entre Países y está fuertemente relacionado con las reuniones de Ministros de Educación y los acuerdos hechos en ellas.

El CIDI tiene como finalidad “promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica (...)”<sup>17</sup>. Algunas de sus funciones primordiales son: formular el plan estratégico que articule las políticas, los programas y las medidas de acción en materia de cooperación para el desarrollo integral; coordinar y responsabilizar de la ejecución de programas de desarrollo a los organismos correspondientes, en áreas tales como desarrollo económico y social, educación, ciencia y tecnología, cultura; evaluar las actividades de cooperación para el desarrollo integral, en cuanto a su desempeño en la consecución de las políticas y en términos de su impacto, eficacia, eficiencia y calidad<sup>18</sup>.

El Grupo de Seguimiento del Capítulo de Educación en la Cumbre de las Américas o G-11<sup>19</sup> funciona como mecanismo de seguimiento de los mandatos educativos. Sin embargo, por decisión de la Segunda Reunión de Ministros de Educación, preparó un proyecto de creación de una Comisión Interamericana de Educación (CIE).

La CIE, que cuenta con unos pocos meses de funcionamiento, tiene como funciones desarrollar proyectos en los siguientes temas: equidad y calidad; formación, capacitación, evaluación y desarrollo profesional docente; y educación media. Asimismo, debe “velar por el avance de la metas de la Cumbre de las Américas teniendo en cuenta las metas de Educación para Todos y las metas del Milenio”, observándose un intento por articular con otros compromisos educativos asumidos en el marco de otros organismos multilaterales.

## 2.2-Los proyectos educativos en el Proceso de Cumbres

En el marco del Proceso de Cumbres de las Américas se han ido definiendo e implementando diversos proyectos en el área educativa. Estos proyectos tienen como propósito permitir o facilitar el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. Pueden distinguirse los Proyectos Cumbre y los Proyectos Hemisféricos. Los primeros constituyen acciones que involucran al conjunto de los países, aunque los responsables de llevar adelante el proyecto pueden ser sólo unos pocos o un único Estado. Los segundos conforman una estructura en la que se inscriben acciones desarrolladas por cada país de manera individual, que son presentadas a los demás Estados como experiencias positivas con la finalidad de que todos conozcan y estén informados sobre los proyectos exitosos y puedan, si es de su interés, implementarlos en su propio territorio. Estos proyectos son monitoreados y reciben ayuda técnica y financiera de algunas de las instancias institucionales de la OEA con funciones en el área educativa, especialmente la UDSE, la CIE y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo del CIDI (AICD).

Entre los denominados “Proyectos Cumbre” se encuentran:

- a. *El Portal Educativo de las Américas.*
- b. *El Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).*
- c. *El Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE).*
- d. *El Proyecto Hemisférico de Evaluación de la Calidad Educativa.*
- e. *Centros Hemisféricos para la Excelencia Docente.*

Los Proyectos Hemisféricos, que se desarrollan por iniciativa de la UDSE, constituyen una estructura articulada en torno a los tres ejes definidos en la última reunión de Ministros: calidad con equidad, formación docente y educación secundaria. En ellos se inscriben programas consolidados desarrollados por cada país, para que los demás Estados se informen sobre ellos y puedan replicarlos. Estos Programas reciben financiamiento del CIDI, a través de la AICD.

Mientras los Proyectos Hemisféricos, por sus temáticas, parecen responder en su definición a una lógica propia de los sistemas educativos, los Proyectos Cumbre abarcan otra serie de temáticas que podrían identificarse con propuestas vinculadas a la mercantilización de la educación. La promoción del acceso a las nuevas tecnologías de la información y la

<sup>17</sup> Artículo 94, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>18</sup> Artículo 95, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>19</sup> El G-11 fue denominado así por el número de países que lo integraban. Sin embargo, en la Segunda Reunión de Ministros de Educación se resolvió abrirlo a la participación de todos los países interesados, conformando así el “G-11 ampliado”.

comunicación (TICs) constituye una línea de acción que tiene fuertes implicancias comerciales, ya que supone la comercialización de computadoras, servicios de conectividad y otras TICs en relación con los sistemas educativos, movilizandolos importantes recursos provenientes tanto de los gobiernos como de los fondos de cooperación internacional o de créditos otorgados por las agencias de financiamiento. Por su parte, el desarrollo de sistemas estandarizados de evaluación también implica la apertura de un mercado rentable.

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

Un aspecto que no puede dejar de destacarse es que los Proyectos Cumbre se centran en cuestiones como poner en funcionamiento un portal educativo o desarrollar estrategias de conectividad cuando en muchos de los Estados miembros más del 50 % de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza y son muy pocos quienes tienen acceso a internet. Por otro lado, tanto los acuerdos firmados en relación con el desarrollo de las TICs, como estas iniciativas enmarcadas en los Proyectos Cumbre, no hacen referencia alguna a la inscripción que tienen en la política educativa y/o social.

Otro aspecto a observar en relación con los Proyectos Cumbre se vincula con la cuestión de las identidades culturales, cuando dos de ellos fueron presentados y son coordinados por Estados Unidos y Canadá, y varios son financiados por empresas y organizaciones pertenecientes a esos países o en los que tienen un mayor poder, particularmente USAID (agencia de cooperación estadounidense), Banco Mundial y BID<sup>20</sup>. De este modo, se plantea no sólo un problema de mercantilización de la educación, sino también de contenido cultural y respeto a la diversidad.

Tal vez el Proyecto Regional de Indicadores Educativos es el que resulta más interesante desde una perspectiva de integración regional, en la medida en que supone la definición de indicadores y permite disponer de información comparable. Sin embargo, la definición de los indicadores no se ha hecho con un criterio regional, adoptándose la clasificación de la UNESCO, sin realizar las adaptaciones o salvedades necesarias en función de las estructuras académicas de cada uno de los países.

Por su parte, los Proyectos Hemisféricos funcionan principalmente como un dispositivo para organizar, difundir y financiar el desarrollo de acciones por parte de los países. Los tres ejes de los Proyectos Hemisféricos conforman áreas tan amplias que prácticamente cualquier acción que desarrolle un gobierno en educación puede inscribirse en alguno. De este modo, se configura un paraguas que se expande al punto de que todo Estado miembro que esté implementando algún programa o proyecto, podrá afirmar que está desarrollando acciones para cumplir con los compromisos asumidos en las Cumbres.

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

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

---

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

### 3. Los mandatos educativos en las Cumbres de las Américas

Podemos distinguir dos tipos de mandatos. Unos establecen, con mayor o menor grado de precisión, orientaciones generales que serán promovidas o alentadas, como, por ejemplo, reforzar la gestión educativa y la capacidad institucional, desarrollar estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, etc. Otros, a los que generalmente se hace referencia cuando se habla de “los mandatos de las Cumbres”, estipulan plazos y metas específicas y concretas a lograr, como, por ejemplo, alcanzar una tasa de inscripción del 75% como mínimo en la educación media. En un caso, el énfasis está puesto en las acciones a desarrollar; en el otro, en el impacto o los resultados esperados. En este apartado nos concentraremos en los últimos, ya que son los que resultan factibles de evaluar a nivel continental y respecto de los cuales finalmente los Estados deben rendir cuentas.

Sin embargo, es necesario aclarar que las iniciativas y mandatos en relación con la educación en el marco de las Cumbres de las Américas son concurrentes con otros que se han dado en el marco de iniciativas internacionales, como Educación para Todos (EPT), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) y el Proyecto Principal de Educación (PPE). Los mandatos suscriptos en las Cumbres de las Américas son en parte coincidentes con los de estas otras iniciativas, de tal modo que, cuando se evalúa el grado de avance respecto de varios de los mandatos, no puede afirmarse que los logros sean resultantes de ninguna de ellas en particular.

#### 3.1-Sobre el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas

De los mandatos educativos firmados en las Cumbres de las Américas, sólo unos pocos pueden ser evaluados a través de indicadores cuantitativos. De ellos, se desprenden los siguientes compromisos:

- a. acceso universal a la educación primaria;
- b. conclusión de la escuela primaria del 100%;
- c. tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo;
- d. implementación de programas para erradicar el analfabetismo; y
- e. eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005.

##### ➤ Acceso universal a la educación primaria

Respecto de este mandato, los países muestran realidades muy disímiles entre sí, tanto respecto de su situación actual, como en relación con su recorrido histórico. De acuerdo con los indicadores que hemos tomado y considerando el último dato disponible o el más reciente, la situación es la siguiente:

CUADRO 1: Distribución de países según tasa neta de matrícula

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

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

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

CUADRO 2: Tasa neta de matrícula y de ingreso en la enseñanza primaria, por año y país

PAÍSES	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria						Tasa neta de ingreso en la enseñanza primaria	
	1990 (a)	1994 (b)	1998 (c)	1999/ 2000 (d)	2000/ 2001 (e)	2001/ 2002 (e)	1998 (c)	2001/ 2002 (e)
Antigua y Barbuda								
Argentina			100	*100	*100	100	100	94
Bahamas	<b>100</b>	95		**83		**86		81**
Barbados	96			100	100	100		85
Belice		99		100	**96			71**
Bolivia	81		100	**98	95	94	70	68
Brasil	88		98	97	95	97	69	
Canadá	98	95		99	**100			
Chile	<b>87</b>	85	87	89	89	86	38	37**
Colombia	<b>74</b>	82	92	88	**89	87	56	57**
Costa Rica	87	90	88	91	92	91	59	61**
Dominica					**91			69**
Ecuador		92	97	98	99	99	82	86
El Salvador	71	<b>79</b>	81	**81		89	55	59
Estados Unidos	98	95		95	94	93		
Granada				**73	**84			54**
Guatemala			83	81	84	85	57	61
Guyana		90		98				
Haití	26							
Honduras	<b>93</b>	90			87	**87		49**
Jamaica	100			94	95	95		81**
México	100	100	100	99	99	99	92	83**
Nicaragua	76	86	80	79	81	82	39	38
Panamá	92			98	98	99		85**
Paraguay	95	89	92	**91	**92	**92	71	67
Perú		87	100	**100	100	100	97	85**
Rep. Dominicana		81	87	**91	**93	97	60	63
Saint Kitts y Nevis					96			32
Santa Lucía				100	**100	**99		66**
San Vicente y las Granadinas					**91	**92		43**
Suriname					**99	**97		69**
Trinidad y Tobago	90	88		93	93	**94		67**
Uruguay	<b>91</b>	94	92		90	90	49	35**
Venezuela	89	<b>82</b>	88	88	**90	92	63	65

\* Estimación nacional \*\* Estimado del UIS

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

Entre los catorce países que presentan una tasa igual o superior al 96%, varios han experimentado un incremento significativo, de alrededor de los 5 puntos, en los niveles de escolarización en la última década. Asimismo, en otros países que presentan tasas relativamente bajas, también puede observarse un crecimiento significativo, como en los casos de Bolivia, Colombia y El Salvador, con aumentos de más de 10 puntos.

No puede dejar de observarse que en la mayoría de los países de la región se han producido decrecimientos, en algunos casos bastante significativos. Teniendo en cuenta que sólo contamos con información de dos o más años para 30 países, el hecho de que en 18 de ellos se registren caídas de dos puntos o más en al menos uno de los años considerados nos advierte de la magnitud de esta situación. No significa que en todos ellos la tendencia sea decreciente, pero sí que se producen fluctuaciones significativas, lo que nos permite afirmar que en la mayor parte

de los países del continente, la tendencia no es creciente, como debiera observarse para poder aspirar a cumplir con el compromiso de lograr la universalización de la escolaridad.

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

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

Más allá de lo puntual que pueda observarse comparando las cifras año a año, lo que resulta llamativo es que en siete Estados –Bahamas, Chile, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, Paraguay y Uruguay– las cifras para 2001 son más bajas que las que se registraban hace una década. Bahamas parece ser el caso más severo, disminuyendo su tasa de matrícula de nivel primario en 14 puntos entre 1990 y 2001. Asimismo, en Estados Unidos y Honduras, las tasas de matrícula primaria vienen disminuyendo en forma sostenida desde 1990.

Esta situación resulta significativa, incluso en aquellos casos en los que la diferencia es mínima, ya que, si se toma en consideración el crecimiento natural que debería darse a lo largo de diez años –nos referimos a la expansión de la escolaridad independientemente de las políticas que se implementen para potenciarla–, el hecho de que no sólo no aumenten las tasas, sino que se contraigan, representa un dato que inquieta.

Aún no podemos estimar cuán fuerte y/o sostenida resulta esta tendencia, debido a que se trata de datos recientes. Sin embargo, en la Declaración de Nueva León firmada en 2004, los jefes de gobierno sostuvieron que *“el incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países de nuestro Hemisferio es un asunto que requiere nuestra acción inmediata”*<sup>21</sup>. Los resultados adversos evidenciados en los indicadores probablemente se deban a las crisis vividas en diversas regiones del continente en los últimos años, pero también son consecuencias –al igual que las crisis mismas- de las políticas de ajuste y reforma implementadas.

La tasa de ingreso nos permite evaluar el porcentaje de niños en edad de empezar la primaria que efectivamente ingresan a la escuela, respecto de la población de la edad oficial de admisión<sup>22</sup>.

Esta información resulta significativa por dos motivos. Por un lado para corroborar la tendencia antes descrita, ya que también en estos indicadores se observa un decrecimiento: en más de la mitad de los Estados miembros que presentan información de dos o más períodos (en los que, por lo tanto, es factible comparar), la tasa de ingreso disminuyó entre 1998 y 2001. De ellos, sólo en tres la disminución es de uno o dos puntos, siendo en los otros de entre 4 y 14 puntos menos. Por otro lado, para remarcar la distancia aún existente entre el mandato asumido en términos de escolarización y la realidad de que apenas en ocho países de nuestro continente (Argentina, Bahamas, Barbados, Ecuador, Jamaica, México, Panamá y Perú)<sup>23</sup> el 80% o más de los niños en edad de iniciar su educación primaria, logran ingresar en ella.

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

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

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

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

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

CUADRO 3: Tasa de sobrevivencia de primaria al 5° grado

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

\*\* Estimado del UIS

Fuentes: (a) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003. (b) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004.

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

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

Al igual que con la tasa de matrícula, en relación con este indicador también se observan fluctuaciones e incluso decrecimientos, lo que constituye una tendencia significativa si se considera que la tasa se ha reducido en aproximadamente la mitad de los países de los que se dispone información comparable. Si tomamos el último número disponible para cada país, sólo 9 países presentan una tasa superior al 90%. El mandato establece que el 100% de los niños deben concluir su escuela primaria, pero, si nos atenemos a estas cifras, resulta difícil pensar que en

sólo seis años –para el año 2010- todos los países del continente lo logren, considerando que en la mayoría de ellos, el 90% o menos de la población que ingresa en la escuela, llega al 5° grado, a los que se suman aquellos que ni siquiera pudieron ingresar.

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

**CUADRO 4: Distribución de países de acuerdo con las tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria y las tasas de sobrevivencia al 5to grado.**

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

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

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

En esta comparación, puede observarse que si bien el 75% de los países de los que se tiene información alcanza una matrícula neta del 91% o más, sólo el 37.5% logra esos niveles respecto del 5° grado escolar. Asimismo, con excepción de Haití, no hay Estados que presenten una tasa neta de matriculación inferior al 81%. Pero cuando hablamos del porcentaje de niños escolarizados que llegan al 5° grado, un tercio de estos Estados no alcanzan el 81%.

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

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

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

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

CUADRO 5: Tasa neta de matrícula secundaria

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

\* Estimación nacional

\*\* Estimado del UIS

Los datos en *itálica* refieren al año anterior del indicado. Los datos en **negrita** refieren al año siguiente del indicado. Los datos *subrayados* refieren al año 1992.Fuentes: (a) *Anuario estadístico 1994*, UNESCO, Francia, 1994. (b) *Anuario estadístico '98*, UNESCO, USA, 1998. (c) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO/OREALC. (d) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2001. (e) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2003. (f) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2004. En los casos de los datos obtenidos de las fuentes a, b y d, el nombre del indicador correspondiente es "tasa neta de escolarización", pero la definición es la misma que la dada para "tasa neta de matrícula".

Sin embargo, este crecimiento tan vertiginoso debe abrir algunos interrogantes. Para la definición de los niveles educativos en la construcción y lectura de indicadores, en general se utiliza la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997 (CINE 1997), de la UNESCO. En esta Clasificación, la enseñanza media abarca los niveles 2 y 3, correspondientes a los dos ciclos en los que es dividida, estipulándose que se considera primer ciclo de la enseñanza secundaria a aquel que "suele continuar los programas básicos de la primaria, pero generalmente con una mayor distribución por asignaturas y con más profesores especializados que imparten clase en sus disciplinas respectivas." (PRIE, 2002: 156). Al aplicar esta definición, en algunos casos se presenta como educación media lo que, históricamente o de acuerdo con las certificaciones previstas por el sistema educativo, en realidad corresponde a los últimos años de la enseñanza básica. De este modo se consideran como ingresados en la educación media a aquellos niños que están cursando los últimos años de su educación básica, es decir, que aún no

tienen la certificación correspondiente a la educación básica. Esto sucede en varios países, como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, Venezuela, entre otros.

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

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

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

#### ➤ *Erradicación del analfabetismo*

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

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

CUADRO 6: Tasa de analfabetismo

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

Información obtenida en la página web del Instituto de Estadística de la UNESCO:  
[http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL\\_ID=5187&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201](http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201)

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

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

En la mayor parte de los países con los que se cuenta información, no se observan disparidades de género significativas respecto de la matrícula de enseñanza primaria. Sin embargo, hay algunos casos que, si bien representan un grupo menor, deben considerarse. En siete de los Estados miembros de los que se dispone información, existe una diferencia mayor a 1 punto, de los cuales en cinco casos, esa diferencia es a favor de los hombres, y en los otros dos, a favor de las mujeres.

**CUADRO 7: Tasa neta de matrícula de mujeres y hombres  
en la enseñanza primaria y secundaria**

Países	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria 2001/2002		Tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria 2001/2002	
	H	M	H	M
Argentina	100	100	79	83
Bahamas	**85	**88	**79	**79
Barbados	100	100	87	86
Belice	**96	**96	58	53
Bolivia	94	94	**68	**67
Brasil	96	97	**69	**74
Canadá	**100	**100	**97	**98
Chile	87	86	78	79
Colombia	**87	**86	**51	**56
Costa Rica	90	91	48	53
Dominica	**93	**90	82	87
Ecuador	99	100	50	50
El Salvador	89	89	45	47
Estados Unidos	92	93	85	85
Granada	**89	**80		
Guatemala	87	83	**30	**29
Honduras	**87	**88		
Jamaica	95	95	73	76
México	99	100	**59	**61
Nicaragua	82	82	34	40
Panamá	99	99	**60	**65
Paraguay	**91	**92	**49	**51
Perú	100	100	**67	**65
Rep. Dominicana	99	95	35	47
Saint Kitts y Nevis	91	100	83	100
Santa Lucía	**100	**98	**61	**79
San Vicente y las Granadinas	**92	**92	47	57
Suriname	**97	**98	**52	**75
Trinidad y Tobago	**94	**94	**67	**69
Uruguay	89	90	**68	**76
Venezuela	92	93	**53	**62

\* Estimación nacional      \*\* Estimado del UIS

Los datos en *italica* corresponden a 2000/2001

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

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

Esta situación se modifica notoriamente cuando se observan los indicadores correspondientes al nivel medio, donde las disparidades de género son más pronunciadas. En dos casos la tasa de matrícula en la enseñanza media de los hombres supera a la de las mujeres en 2 puntos o más. Se trata de Belice y Perú.

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

El hecho de que se observen numerosos casos que presentan una disparidad significativa en desmedro de los varones debe abrir nuevos interrogantes y preocupaciones, que hasta el momento se centraron en las desventajas sufridas por las niñas. UNICEF (2003) se ha referido a esta situación señalando que, si bien la disparidad de género a nivel mundial coloca a las niñas

en desventaja, los informes reconocen que, en algunas regiones, es causa de preocupación la menor matriculación de los niños en relación con las mujeres. Según esta OI, en los países industrializados, las niñas tienden a mostrar mejores resultados que los niños, debido a que la socialización de ellas en sus casas les permite adaptarse mejor al ambiente de la clase escolar. "Además, mientras las niñas de África subsahariana se benefician de la presencia de docentes mujeres, los varones en los países industrializados y en Latinoamérica y el Caribe –donde la amplia mayoría de los docentes son mujeres– sufren la ausencia de modelos masculinos positivos" (UNICEF, 2003: 13, la traducción es nuestra). Sin embargo, esta hipótesis vinculada con la falta de docentes masculinos ha sido duramente criticada, proponiendo otra explicación que refiere a la conformación de estereotipos sexistas. De cualquier modo, debería analizarse qué otras variables influyen en esta situación, en especial en aquellos países con altísimo porcentaje de población bajo el nivel de pobreza.

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

### 3.2-De los mandatos a los sistemas educativos realmente existentes en las Américas

La búsqueda de indicadores para la región permitió comprobar que no existe aún información que haga posible realizar un seguimiento para evaluar los avances y retrocesos. Asimismo, que la información con la que se cuenta presenta inconsistencias importantes, observándose diferencias significativas en cifras de un documento a otro, aún cuando la fuente última de información sea la misma. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los indicadores no necesariamente expresan o son reflejo de lo que sucede efectivamente en las instituciones educativas. El acceso a un determinado nivel escolar, por sí solo, no dice nada respecto de lo que pasa en las aulas. El centro de la cuestión es a qué instituciones acceden los diversos grupos sociales, qué experiencias éstas les ofrecen, qué aprenden en ellas.

Independientemente de estas reservas, si algo muestran los indicadores en su conjunto es que hubo avances en relación con algunos de los mandatos de las Cumbres, pero la situación actual es muy distante de aquella que se espera de acuerdo con los compromisos asumidos. Ciertamente, las tareas pendientes no atañen sólo al campo educativo. Sabemos que lograr un mejoramiento sustantivo en el acceso y la permanencia, tanto en la educación básica como en el nivel medio, dependerá de la implementación de políticas sociales de envergadura y de un giro radical en la tendencia regresiva de los últimos veinte años en relación con la concentración de la riqueza. Si no se desarrollan políticas orientadas a la redistribución de las riquezas, es muy difícil pensar que se logre que los niños y jóvenes puedan permanecer en el sistema en condiciones adecuadas y con constancia.

Esto mismo vale a nivel internacional. Si la distribución de recursos no se vuelve más equitativa a nivel mundial y regional; si la brecha que separa al pequeño grupo de países ricos del enorme grupo de países subdesarrollados no se achica, es difícil pensar que puedan lograrse estos mandatos educativos. En el caso de las Cumbres de las Américas, esta enorme diferencia se observa entre Canadá y Estados Unidos, respecto de los otros 32 países del continente que las integran.

Tal como sostiene Rosa María Torres (2004), en cooperación internacional, los progresos, tanto en relación con el alivio de la pobreza como con la calidad de la educación, son nulos o reconocidamente "modestos".

El Proceso de Cumbres lleva 10 años y, como ya se ha dicho, la situación actual de los Estados miembros dista mucho de las metas asumidas para el 2010. El derecho a la educación continúa siendo una deuda pendiente en los países de la región. De nada servirán las declaraciones y los compromisos que se han firmado, si no se desarrollan modelos sociales y económicos más justos e igualitarios.

## 4. La democratización de la educación en el Proceso de Cumbres

La democracia constituye una preocupación central en el proceso de Cumbres de las Américas, en especial como prerrequisito tanto para el desarrollo como para el funcionamiento de medidas vinculadas al libre comercio. La idea de democracia que se desarrolla en el proceso de Cumbres recupera los principales debates y preocupaciones que, desde la década de los 70 y en el marco de la crisis del Estado de bienestar, han estado asociadas a los problemas de gobernabilidad de la región, en especial de los países de Latinoamérica. En los '70 la idea de gobernabilidad fue formulada por la Comisión Trilateral desde una interpretación claramente conservadora, que asociaba la democracia con la sobrecarga de demandas sociales y la falta de eficacia de los Estados para responder a estas demandas, situación que produciría estados de ingobernabilidad. En esta línea, las estrategias propuestas para superar la supuesta crisis de gobernabilidad que enfrentaban los Estados se basaron en modelos de disciplinamiento social (Filmus, 1995). El debate en torno de los problemas de gobernabilidad y los modos de recomposición estatal fue retomado en los años 90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID. La recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los años 90 no superó la interpretación conservadora que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno.

En las Cumbres de las Américas, la idea de democracia aparece asociada a los problemas en torno de la gobernabilidad. Por un lado, se encuentra asociada con la lucha contra la corrupción y el tráfico de drogas, la eliminación del terrorismo y el fomento de la confianza mutua entre Estados, así como con la vigencia del Estado de derecho y la salvaguarda de los derechos humanos. La idea de democracia como gobernabilidad en el Proceso de Cumbres está directamente asociada con la garantía de las condiciones para el establecimiento de un área de libre comercio, que constituye uno de los objetivos principales que orientan este proceso. Por otro lado, la idea de democracia presente en las Cumbres se vincula con los procesos de reforma del Estado y la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, conjuntamente con un importante énfasis en la descentralización, el reforzamiento de los gobiernos locales y el "empoderamiento"<sup>24</sup> de las organizaciones de la sociedad civil. Desde esta lógica, se retoma del modelo de la "democracia legal" aquellos aspectos más liberales vinculados con la garantía de la existencia de espacios en la sociedad civil que quedan fuera de la acción estatal, conjugados con aspectos conservadores asociados a la garantía del orden.

Si bien esta dualidad está presente a lo largo de todo el Proceso de Cumbres, existen diferencias de énfasis entre las diversas Cumbres, en un recorrido que va desde una concepción más conservadora de democracia asociada a la gobernabilidad y la vigencia del Estado de derecho<sup>25</sup> hacia concepciones que incorporan cada vez más ideas de "empoderamiento" de la sociedad civil y reforzamiento de modelos de gestión local, como medios para garantizar una acción estatal más eficiente.

Sin embargo, resulta necesario notar que en el Proceso de Cumbres subyace una visión minimalista de la democracia, restringida a la democracia legal y al Estado de derecho, más que el desarrollo de democracias que en el marco de procesos de redistribución social garanticen a todos sus ciudadanos el ejercicio de todos sus derechos.

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

Para analizar el impacto de las Cumbres de las Américas en la democratización de los sistemas educativos es necesario retomar al menos tres dimensiones vinculadas con la

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

25 Entendido en el sentido sajón de "rule of law", esto es, vigencia de la ley y garantías constitucionales.

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

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

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

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

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

En todos los países analizados existen programas destinados a la ampliación del acceso y permanencia en el sistema educativo. Los tipos de programas varían en sus destinatarios, grado de cobertura, formas de ejecución y objetivos. Entre los diversos programas que podrían englobarse en esta dimensión de la democratización de la educación, encontramos programas enfocados en los diversos niveles del sistema (principalmente inicial, básico y medio) y otros destinados a la inclusión de sectores excluidos de la escuela definidos por su condición de género, etnia o situación social. Entre ellos se incluyen programas de multiculturalidad y programas focalizados compensatorios, como el programa de 900 escuelas en Chile desarrollado desde 1989, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en México desde 1992, o el Plan Social Educativo en Argentina. A ellos se puede agregar programas de becas como el Programa Nacional de Becas en Argentina o la Bolsa-Escola en Brasil.

A pesar de la existencia de este tipo de programas, la mayoría de los cuales vienen desarrollándose con anterioridad al actual proceso de Cumbres, resulta necesario notar que si bien hubo avances en relación con algunos de los mandatos de las Cumbres, aún falta recorrer un largo trecho para lograr las metas de acceso propuestas. Los indicadores muestran no sólo lo lejos que están muchos países de cumplir con dichas metas, sino principalmente las marcadas diferencias entre los países en función de la posibilidad de desarrollar políticas para lograrlas.

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

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

A partir de las reformas de los 90, numerosos países de la región implementaron políticas de transferencia de responsabilidades en materia educativa desde el gobierno central hacia gobiernos locales (estadales o municipales), como así también de refuerzo de la autonomía de las instituciones educativas para encargarse de temas relacionados con la gestión pedagógica y administrativa de los establecimientos y el uso de recursos. Muchas de estas transformaciones se dieron en el marco de los nuevos modelos de gestión, de programas destinados a desarrollar competencia entre escuelas y de modificaciones en las formas de asignación de los recursos estatales.

En la mayoría de los casos, las políticas de “descentralización” educativa fueron acompañadas o precedidas por la implementación de sistemas centralizados de evaluación de la educación.

Pueden mencionarse como ejemplos de la delegación de la responsabilidad por la educación de niveles centrales a niveles locales diversas políticas, muchas de las cuales se desarrollaron con anterioridad al Proceso de Cumbres, como la política de transferencia de las instituciones educativas del gobierno nacional a las provincias en la Argentina en 1978 y 1992; la municipalización de la educación en Chile durante la dictadura militar; el Programa de Modernización Educativa mexicano desarrollado desde 1992; las modificaciones en la responsabilidad por la educación entre las diversas instancias de gobierno en Brasil, a partir de la sanción de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) en 1996. Entre las políticas relacionadas con el incremento del margen de autonomía de las instituciones educativas es posible mencionar los casos de Chile, las escuelas autónomas de Nicaragua, algunos programas de estados y municipios de Brasil y, más recientemente, las escuelas autogestionadas en San Luis, Argentina, entre otras muchas experiencias. Varias de las propuestas de autonomía escolar desarrolladas en América Latina fueron acompañadas por la implementación de subsidios a la demanda como la subvención por alumno (por ejemplo, Chile y San Luis, Argentina).

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

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

La perspectiva presente en las Cumbres parece ser más acorde con estas líneas de descentralización y autonomía hegemónicas durante los 90. La democratización de la educación en la dimensión del gobierno del sistema y las instituciones educativas parece encontrar en las Cumbres una perspectiva limitada, en la cual se priorizan los aspectos administrativos por sobre

los propiamente políticos. Sumado a ello, la educación es entendida en este Proceso desde una mirada sectorial que no la vincula con procesos de democratización social más amplios, particularmente en lo referido a la redistribución de recursos y poder en la sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este giro denota el impacto que tuvo en este Proceso la revisión de las políticas impulsadas por los organismos internacionales debido a los fuertes cuestionamientos imperantes en relación con las consecuencias de los ajustes estructurales y las reformas impulsadas como parte del programa de reestructuración neoliberal. La Tercera Cumbre de las Américas se realizó en el 2001, cuando se multiplicaban las acciones y movimientos críticos que cuestionan los acuerdos

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

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

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

### 5.1-Del desarrollismo al neoliberalismo: el desvanecimiento de la perspectiva social

Las primeras cumbres de jefes de Estado americanos, identificadas como “cumbres históricas”, se llevaron adelante en 1956 y 1967, en un contexto de pleno auge del Estado de Bienestar y del desarrollismo. Si bien algunas cuestiones acordadas en estas reuniones son cuestionables, es indudable que en los documentos suscritos en ellas, la educación, la ciencia y la tecnología son pensadas en función del desarrollo integral y del bienestar social.

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

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

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

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

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

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

En las Cumbres, a pesar de que los gobiernos se comprometen a lograr el acceso y conclusión universal de la educación básica, el derecho a la educación no constituye uno de los temas en debate. No resulta menor que no se haga mención a este derecho en ninguno de los documentos firmados<sup>26</sup>.

## 5.2-Democracia, libre comercio y desarrollo sostenible

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

Lo que se modifica en relación con ellos en las distintas reuniones de mandatarios, es la forma en que son planteados la democracia y el desarrollo; cuál es el peso relativo que se le da a cada uno de los tres o cómo alguno de ellos solapa a otros; y cuáles son las orientaciones de política que se establecen respecto de estos objetivos. De ellos, el que se sostiene sin mayores modificaciones y con igual fuerza a lo largo de toda la década es el de libre comercio, centrado en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

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

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

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

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

Si bien en el texto del acuerdo se menciona que se exceptúan los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales, luego se aclara que se consideran servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales aquellos que no se presten en condiciones comerciales ni en competencia con otros prestadores. En la medida en que

<sup>26</sup> Vale aclarar que sí se hace referencia en todas las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres a los derechos humanos, tanto en términos genéricos, como refiriendo específicamente a la Declaración de las Naciones Unidas, en la que se incluye el derecho a la educación. Sin embargo, en relación con otras temáticas, estos derechos se mencionan específicamente, como, por ejemplo, el derecho al debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de prensa, el derecho al sufragio, etc.

prácticamente en todos los países existen servicios educativos no provistos por el gobierno, la educación no podría ser considerada como “suministrada en ejercicio de facultades gubernamentales”, y por lo tanto quedaría incluida dentro de los sectores pasibles de ser abiertos al libre comercio.

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

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

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

En cuanto a la democracia, esta contradicción también se resuelve apelando a la participación de la sociedad civil, pero con una dinámica que resulta una focalización de la participación, ya que se establecen mecanismos que limitan esta participación a ciertas OSC (aquellas debidamente autorizadas), en espacios aparentes o formales de participación que no inciden en la toma de decisiones ni en las discusiones que se desarrollan en el proceso de negociación de los acuerdos y mandatos que se suscriben. En general, se reducen a consultas aisladas formuladas en foros abiertos en las páginas web o a reuniones con OSC que, para participar, deben estar autorizadas y que disponen de tiempos y espacios limitados para expresarse.

En torno a las Cumbres de las Américas se han creado hasta la fecha dos alianzas de OSC. Una es la Alianza Social Continental (ASC), formada por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales que se oponen al ALCA y sostienen una visión crítica al modelo de integración hemisférica propuesto por las Cumbres. La segunda alianza está compuesta por tres ONGs -Corporación Participa de Chile; la Fundación Grupo Esquel, de Estados Unidos; y la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL). Esta alianza ha asumido funciones vinculadas con la difusión del proceso de Cumbres y con el desarrollo del diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. En ella participan mayoritariamente ONGs y organizaciones empresariales (Torres, 2001).

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

Los temas que ingresan en la agenda de las Cumbres en relación con la democracia enfatizan así temas clave en la política internacional estadounidense como los vinculados con la seguridad, así como las líneas de reforma del Estado de los 90, con una clara ausencia de la discusión acerca la redistribución de recursos y poder al interior y entre los países. En este sentido, en el marco de las Cumbres se habla de democracia en sociedades altamente fragmentadas en

términos sociales, con una distribución desigual de la riqueza que se ubica entre las más altas del mundo. En el Proceso de Cumbres subyace así el modelo de inspiración neoliberal que se fraguó en el consenso de Washington y que todavía es identificable particularmente en la ausencia de los temas que no ingresan a la discusión.

### 5.3-La configuración de un escenario propicio para la comercialización de la educación

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

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

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

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

En relación con las propuestas de descentralización y autonomía, estas políticas suelen orientarse a la implementación de nuevos modos de gestión que intentan reorientar el gobierno y la administración de los sistemas educativos, en consonancia con las nuevas formas de pensar la gestión del Estado y de los asuntos públicos que se derivan del modelo del Consenso de Washington.

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

#### 5.4-Mercantilización y tecnocracia: la sociedad del conocimiento y el imperativo tecnológico

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

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

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

El discurso de la sociedad del conocimiento se articula con aquel que hace referencia a la importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La referencia a la importancia de la educación, la ciencia y la tecnología en términos de productividad y competitividad aparece reiteradamente en los acuerdos firmados en el Proceso de Cumbres. La promoción del acceso y desarrollo de las TIC’s constituye una de las principales líneas de trabajo, no sólo por los mandatos suscritos, sino por el lugar central que ocupa en las Reuniones de Ministros de Educación y en los proyectos implementados y financiados en el marco de las Cumbres. Esta línea de trabajo tiene implicancias de consideración en términos comerciales, ya que potencia el mercado de estas tecnologías y moviliza cuantiosos recursos tanto nacionales, como provenientes de cooperación internacional.

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

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

Sin embargo, estos mandatos se mezclan con otros, como mejorar la formación docente, promover el aprendizaje permanente, promover el acceso de todos a una educación básica de calidad, etc., que configuran compromisos con formulaciones tan generales que permiten que todo el mundo acuerde con ellos y que puedan identificarse con ellos políticas educativas

antagónicas. De este modo, configuran un marco tan amplio que todos los gobiernos podrán exhibir múltiples ejemplos de programas desarrollados para cumplir con ellos.

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

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

## 6. A modo de cierre

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

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

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

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

## Bibliografía

- BORÓN, Atilio (2002) "El ALCA. Del 'Relato Oficial' a la realidad", NoALCA, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, La Habana, Cuba. Disponible en <http://www.eleconomista.cubaweb.cu/noalca/texto/nro1/sumario.html>
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- FELDFEBER, Myriam y SAFORCADA, Fernanda. *Tratados de libre comercio y educación. Ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Departamento de Educación, Serie Cuadernos de Trabajo, Centro Cultural de la Cooperación, Ciudad de Buenos Aires (en prensa).
- FILMUS, Daniel (1995) "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación* Número 12, Organización de Estados Iberoamericanos.
- GAJARDO, Marcela (2003) "La educación y la participación de la sociedad civil". En: Tussie, D. y Botto, M. (Coord.) (2003) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, FLACSO-Argentina, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.
- GENTILI, Pablo. (1994) "El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo", en: *Proyecto neoconservador y democracia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- GUDYNAS, Eduardo (2004a) "El ALCA busca una cara social. Presidentes de las Américas se reúnen en Monterrey". En *Integración Sur*, CLAES/D3E, 10 de enero de 2004. Disponible en <http://www.integracionsur.com/>
- GUDYNAS, Eduardo (2004b) "El suspiro del león. La declaración de la Cumbre presidencial de Monterrey". En *Integración Sur*, CLAES/D3E, 15 de enero de 2004. Disponible en <http://www.integracionsur.com/>
- Instituto de Estadística de la UNESCO, página web: <http://www.uis.unesco.org>
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2001) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Société Edition Provence, Nîmes. Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=3772\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=3772_201&ID2=DO_TOPIC)
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2003) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL\\_ID=5456&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201](http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201)
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2004) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL\\_ID=5456&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201](http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201)
- Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación (2000) "Grandes expectativas-El futuro del comercio de servicios", Francia y Bélgica, julio de 2000. Disponible en <http://www.ei-ie.org>
- LLISTAR, David (2003) "El Consenso de Washington una década después". En RAMOS, Laura (2003) *El fracaso del Consenso de Washington*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, Icaria Más Madera, Barcelona.
- Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oea.org>
- PETRELLA, Ricardo (2001) "La educación víctima de cinco trampas". Disponible en [http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs\\_sesiones/10\\_petrella.PDF](http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/10_petrella.PDF)
- PINI, M. (2003) *Escuelas charter y empresas. Un discurso que vende*, LPP y UNSM, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (2002) *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, PRIE, Cumbre de las Américas, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, enero de 2002. Disponible en

- <http://www.prie.cl/espagnol/seccion/N200208081812456527.html#1>
- TAMEZ GUERRA, Reyes (2003) *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003.
  - TORRES, Rosa M. (2004) "Justicia económica y justicia educativa: más allá de la retórica del 'alivio de la pobreza' y el 'mejoramiento de la calidad de la educación'", Conferencia Magistral, XII Congreso Mundial de Sociedades de Educación Comparada "Justicia social y educación", La Habana, 25 al 29 octubre de 2004.
  - TEDESCO, J. C. (2000) *Educación en la Sociedad del Conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
  - TORRES, Rosa M. (2001) "'Cooperación Internacional' en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?", *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, Barcelona, diciembre de 2001.
  - UNESCO (1994) *Anuario estadístico 1994*, Francia.
  - UNESCO (1998) *Anuario estadístico '98*, United States of America.
  - UNESCO/OREALC (2001) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo, UNESCO, año 2001. Disponible en: <http://www.unesco.cl/0302020201.htm>
  - Unidad de Desarrollo Social y Educación, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oas.org/udse/>

# ANEXO

---

## La Educación en las Cumbres de las Américas

---

Su impacto en la democratización de los  
sistemas educativos

Resumen del Informe Final

## Anexo I: Los mandatos educativos en las Cumbres de las Américas

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

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

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

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

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

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