

Planes internacionales, ideas educativas y poder político

La versión final de este artículo fue publicada en: Rambla, X. (2012) Planes internacionales, ideas educativas y poder político, *Cuadernos de Pedagogía*, Febrero: 82-86.

Varios organismos internacionales han adoptado planes educativos decenales o quincenales cuyo plazo termina en la próxima década. Por ejemplo, la UNESCO es la entidad coordinadora del programa destinado a consolidar una Educación para Todos en 2015; a su vez, la Estrategia 2020 de la Unión Europea y las Metas Educativas de la Organización de Estados Iberoamericanos han comprometido a los países miembros de estas regiones mundiales a evaluar sus indicadores educativos hacia 2020-21. Igualmente, por esas fechas unas federaciones tan grandes como Brasil o los Estados Unidos comprobarán si las autoridades educativas radicadas en sus estados, municipios y condados cumplen efectivamente con unos requisitos parecidos. En este artículo esbozaré los objetivos de estas políticas educativas y sus implicaciones educativas, así como apuntaré algunas sugerencias sobre sus posibles logros y limitaciones.

Planes internacionales: grandes ambiciones e indicadores estadísticos

Desde el último cuarto del siglo XX los gobiernos ponen en práctica su política educativa 'en la escala de su propio territorio' promulgando leyes y decidiendo el presupuesto, y simultáneamente, 'por encima de ella', influyendo en las agencias internacionales; además, buscan oportunidades políticas moviéndose 'a través de ambos niveles' mediante acuerdos formales de planificación inter-territoriales, e informalmente a través de la competencia en los *ranking* de sistemas escolares y universidades.

Al mismo tiempo, los sindicatos docentes, las ONGs y las campañas políticas por el derecho a la educación ejercen su presión sobre los gobiernos con estrategias de ida y vuelta entre la política nacional e internacional. Muestras de esta clase de movimientos son las controversias sobre las leyes laborales y las políticas de formación para el empleo en la Unión Europea, o también las reiteradas apuestas de los sindicatos docentes brasileños para influir sobre su administración educativa a través de alianzas con agencias internacionales y con movimientos como la Campaña Mundial por la Educación. También operan dentro y fuera de los estados varias empresas multinacionales interesadas en vender servicios de asesoría y materiales didácticos, o bien en crear sistemas de regulación que les permitan gestionar instituciones educativas de todo tipo.

Estos complejos juegos de fuerzas entre intereses económicos, agentes sociales y políticas públicas

en distintas escalas de decisión política se observan claramente en la formulación de los planes educativos internacionales y federales mencionados. Así, el Programa Educación para Todos ha sido impulsado por varias conferencias mundiales con la expectativa de que en 2015 toda la población infantil del mundo termine cinco años de educación primaria, y toda la población adulta esté alfabetizada. El organismo internacional coordinador, la UNESCO, se encarga de introducir el tema en la grandes cumbres gubernamentales a fin de convencer a los donantes para que financien la expansión escolar en los países más pobres, y de publicar regularmente los respectivos informes de seguimiento sobre las posibilidades de alcanzar la meta. El creciente escepticismo de estos estudios ha suscitado nuevas propuestas de algunos donantes, y sobre todo las críticas de los movimientos sociales coaligados en la Campaña Mundial por la Educación.

Las Metas Educativas de la Organización de Estados Iberoamericanos se subtitulan “la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”, porque para 2020 esperan universalizar la escolarización, reducir el abandono temprano, mejorar los rendimientos, incrementar el acceso a la universidad y crear un espacio académico internacional. Sus impulsores piensan que tanto España y Portugal como los países latinoamericanos pueden trazar su propia ruta para atravesar los umbrales mínimos que se les han planteado de acuerdo con sus condiciones iniciales. Prevén igualmente una fórmula de supervisión que genere informes periódicos sobre sus avances y posibilidades.

Al otro lado del Atlántico, la Estrategia 2020 de la Unión Europea quiere aumentar la proporción de personas de 30-34 años con estudios superiores, y reducir la población de 18-24 años que ha abandonado los estudios sin terminar la enseñanza secundaria. Esta iniciativa retoma los objetivos incumplidos de la Estrategia de Lisboa 2001-10, que cada gobierno debía alcanzar a través de un método abierto muy parecido al que utiliza la OEI, pero en este nuevo periodo promete observar el cumplimiento con mucho más rigor.

Al lado de las agencias internacionales, dos federaciones como Brasil y los Estados Unidos han diseñado sus propios planes estratégicos para reforzar la cooperación de todos los estados, municipios y escuelas del país. En Brasil convergen las preocupaciones de la Educación para Todos, las ambiciones de las Metas Educativas, y unos planes federales cristalizados en el nuevo Plan Nacional de Educación 2011-2021. Cada autoridad escolar y cada escuela debe registrar un avance en sus valores del Índice de Desarrollo de la Educación Básica, que pondera indicadores numéricos de escolarización y de rendimiento académico. La propuesta procede de un proceso participativo abierto en todos los estados y muchos municipios entre 2008-10. Llama la atención que tanto el documento base como las conclusiones del debate desbordan claramente los límites del ámbito

educativo al reivindicar unas amplias reformas institucionales y fiscales que refuercen la “integración nacional” de la educación brasileña.

El núcleo del plan norteamericano es el programa Que Ningún Niño se Quede Atrás (*No Child Left Behind*), aprobado por una mayoría de los dos partidos en los primeros momentos de la administración Bush. Por un lado, este programa pone sus esperanzas en un mecanismo de mejora continua de todas las escuelas del país, las cuales deben someter a su alumnado a un examen estándar cada año. Si los resultados no demuestran una mejora sustantiva al menos cada dos años, una escuela tiene que adoptar una reforma organizativa profunda siguiendo los consejos de asesores externos; y si aun y así no recupera una ruta de avances progresivos, corre el riesgo de que la administración la cierre y despida a todo su profesorado. Por otro, un nuevo eje importante del plan norteamericano ha sido el establecimiento de objetivos estratégicos para los años fiscales 2007-2012. Mientras que la primera versión atribuía toda la responsabilidad a las escuelas singulares, esta segunda versión ligeramente reformada por la administración Obama parece matizar el esquema añadiendo este elemento de compromiso colectivo de la sociedad. A pesar de ello, ambas ediciones confían en que el avance continuo de cada centro, y los exámenes periódicos elaborados para lograr un incremento continuo del nivel medio, proporcionen unos nuevos fundamentos a la educación pública.

Las ideas educativas: derechos, cambios organizativos y cohesión social

La gran cantidad de temas y de objetivos incluidos en estos amplios planes ha llevado a definir el derecho a la educación mediante baterías de indicadores estadísticos para registrar el avance de los sistemas educativos a través de unos valores comparables. Además, los planes atribuyen al sistema educativo una enorme responsabilidad en la reducción de las desigualdades sociales. Todo ello redunda en una serie de exigencias políticas y en los correspondientes debates sobre la viabilidad de los proyectos.

La garantía efectiva del derecho a la educación, consignado en la Declaración de los Derechos Humanos, se puede medir hoy en día mirando las puntuaciones de muchos países en los anexos estadísticos de estos planes. En Brasil y Estados Unidos incluso se puede estimar la aportación concreta de cada escuela. Ciertamente, estos datos resuelven algunas de las ambigüedades de las declaraciones de intenciones, especialmente en cuanto a la escolarización. Si bien el acceso a las aulas es una condición mínima, los datos muestran los cuellos de botella que pueden frenar el desarrollo educativo restringiendo este paso a una formalidad. Pero también señalan los avances de

algunos países donde los niños realmente empiezan y terminan los ciclos escolares básicos. Además, desvelan cómo se reproducen determinadas carencias académicas a pesar de que todos los niños y niñas tengan un puesto en la escuela.

La creciente información cuantitativa ha dinamizado el largo debate sobre la efectividad de las escuelas singulares. La literatura académica discute desde hace años hasta qué punto una escuela puede contrarrestar por sí misma las desventajas educativas de su alumnado provocadas por una serie de condicionantes sociales. Pues bien, aunque estos estudios no hayan aclarado todavía si este margen de maniobra existe, en algunos estados de Brasil y en el conjunto de los Estados Unidos el profesorado puede ser remunerado o sancionado económicamente de acuerdo con los avances o retrocesos registrados en su escuela. Los sindicatos docentes y muchos académicos han reprochado una posible injusticia a estos métodos de control laboral, puesto que no se puede precisar hasta qué punto la media de una escuela singular refleja la productividad del profesorado empleado en ella.

Por otro lado, la evaluación de los planes educativos mediante indicadores extraídos del funcionamiento escolar también suscita discrepancias en cuanto al peso de las desigualdades sociales en los resultados educativos. La mayoría de investigaciones corroboran que las carencias económicas y materiales de las familias más modestas tienen una repercusión sustancial en las oportunidades educativas de los estudiantes. A su vez, varios estudios sobre el impacto de los resultados educativos han mostrado que una mejoría escolar puede abrir oportunidades para las generaciones futuras (cuyos padres y madres tendrán un nivel instructivo más elevado), así como generar efectos beneficiosos para la cohesión social contribuyendo a la salud pública o la cultura democrática de un país. Aquí el debate es cuestión de prioridades: ¿sería suficiente con obtener leves avances actualmente, ya que éstos aliviarían las desigualdades futuras?, o al contrario, ¿sería imprescindible actuar también sobre los condicionantes ajenos a la educación misma (por ejemplo, las carencias del empleo y de la protección social, las malas condiciones higiénicas en los tugurios urbanos, o la inseguridad de las clases sociales populares)? Aunque a largo plazo todas las opciones confluyan en unas mismas intenciones, las medidas adoptadas efectivamente por los gobiernos pueden provocar efectos intermedios muy distintos.

El poder político: ¿puede la educación progresar gracias a estos planes?

Aunque no es fácil predecir el impacto de estos planes educativos, que tienen implicaciones específicas en cada caso, su misma formulación ha puesto de relieve que la política de la educación —es decir, el juego de fuerzas políticas implicadas en ella— está experimentando unas

transformaciones sustanciales que seguramente serán decisivas para moldear el resultado final. De entrada, la mayoría de ellos han constituido o consolidado fórmulas multilaterales de financiación educativa en las que confluyen las administraciones públicas con patrocinadores privados. Por ejemplo, se ha solicitado la aportación de los gobiernos y donantes para fondos institucionalizados que sufraguen la Educación para Todos o las Metas Educativas de la OEI. En el ámbito de la cooperación internacional estos esquemas permiten nuevas sinergias y mayor transparencia que la proliferación de proyectos bilaterales, pero ciertamente también reestructuran los equilibrios de poder. De hecho, en torno a los planes educativos se han tejido importantes consensos políticos, no sólo entre los donantes a estos grandes fondos, sino también entre las empresas y movimientos que apoyan (con distintos matices) la campaña *Todos pela Educação* y el proceso participativo sobre el plan federal en Brasil, o bien entre los movimientos, empresas, asociaciones y fundaciones implicadas en las *charter schools* de Estados Unidos.

Del mismo modo, el empeño por definir regiones mundiales y horizontes temporales revela cómo se están fraguando unas nuevas relaciones de poder. Por ejemplo, la Estrategia 2020 de la Unión Europea y las Metas Educativas de la OEI forman parte de dos proyectos distintos de 'regionalismo' en las relaciones internacionales, hasta el extremo de que la OEI habla de potenciar una 'comunidad de naciones' gracias a los planes educativos. Salvando las distancias, el plan de Brasil es muy explícito en su interés por 'articular un sistema educativo nacional' mediante la coordinación de las políticas educativas federales, estatales y municipales.

Otro recurso de poder utilizado por los impulsores de estos planes se desprende de la gestión de las fechas límite. La técnica de los objetivos decenales, además de organizar los objetivos, también permite a los gobiernos que posterguen su reacción ante las eventuales críticas hasta aquel momento. El uso de las tácticas dilatorias ha predominado en la revisión de la Agenda de Lisboa de la UE, puesto que los incumplidos objetivos de 2010 simplemente se han traducido en una base de los nuevos objetivos de 2020. En realidad, la superposición del año 2020 de las Metas Educativas sobre el año 2015 de la Educación para Todos relaja las exigencias autoimpuestas por los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, es pronto para avanzar presagios optimistas o suscitar preocupaciones por posibles incumplimientos: por ahora, los miembros de la OEI han programado una evaluación más estricta que la UE y han obtenido la complicidad de las agencias internacionales.

Conclusión

En suma, la Educación para Todos dirigida por UNESCO, las Metas Educativas de la OEI, la Estrategia 2020 de la UE, el Plan Nacional Educativo 2011-2021 de Brasil y el programa Que Ningún Niño se Quede Atrás de Estados Unidos comparten varios rasgos innovadores en el terreno de las políticas educativas.

Estas ambiciosas políticas educativas han fijado umbrales concretos de garantía del derecho a la educación. Actualmente todos los gobiernos tienen que rendir cuentas de sus éxitos y fracasos de acuerdo con unas evaluaciones cada vez más rigurosas. Con todo, este seguimiento ha provocado nuevas y trascendentales controversias sobre la valoración del profesorado y la importancia de las desigualdades educativas en contraste con otras desigualdades sociales.

Una primera comparación de sus diseños y de su puesta en práctica destaca los equilibrios de poder entablados en (y entre) varias escalas de decisión, que unos agentes sociales dotados de nuevas capacidades políticas están configurando en torno a los planes educativos internacionales. De este modo, los gobiernos estatales impulsan procesos globales que acaban modificando su propio margen de decisión, ya que obligarán a sus sucesores a rendir cuentas, y han desacreditado severamente la opción de mantener a un país fuera de los indicadores internacionales (incluso más en el caso de las federaciones). Los organismos internacionales, movimientos sociales y grandes empresas ejercen una influencia simultánea en estos nuevos espacios políticos que operan por encima, por debajo y a través de la esfera de actuación estatal. Los acuerdos supra-gubernamentales convergen con la creciente presencia de gobiernos regionales y municipales, con sus consiguientes redes de actores, todos ellos implicados en procesos políticos desencadenados en todas estas escalas. En fin, puesto que de momento han ganado ventaja los organismos internacionales y los gobiernos que son capaces de gestionar los tiempos y de interpelar a las identidades colectivas mediante estos planes educativos de amplio alcance, muy probablemente estas mismas capacidades de manejar los períodos de ejecución y de conformar espacios de referencia serán decisivas para sacar partido del balance final de estas políticas públicas.