

Postprint de: Rambla, Xavier. “Las Escalas de Decisión Política sobre la Educación para Todos en América Latina” en Rambla, Xavier (coord.) La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN : 978-84-15295-00-6

## **Las Escalas de Decisión Política sobre la Educación para Todos en América Latina**

Xavier Rambla

Universidad Autónoma de Barcelona

Entre 2000 y 2015 un consorcio de donantes y de organismos internacionales liderado por UNESCO intenta conseguir en todo el mundo los objetivos del Programa de la Educación para Todos. Este es el segundo periodo de una iniciativa que empezó en 1990 con el fin de ofrecer la educación básica a toda la población mundial, si bien ahora se han sistematizado mucho más los objetivos y resultados deseables. De hecho, el núcleo operativo radica en dos unidades patrocinadas por todos los promotores del programa que ubican sus oficinas en la sede de UNESCO en París. El Equipo de Coordinación se encarga de buscar fondos entre los donantes internacionales y de recordarles la importancia de la educación para muchas de las iniciativas estratégicas que adoptan en múltiples foros. Por su parte, el Equipo de Seguimiento publica informes anuales con datos estadísticos sobre los avances, estudios monográficos e informes regionales.

Este capítulo pasa revista a las principales implicaciones de esta iniciativa global en América Latina. Para ello tiene en cuenta las ideas explícitas de los distintos actores políticos que participan en las políticas educativas latinoamericanas, pero también indaga qué instrumentos de influencia están acuñando y desplegando estos actores con la intención de defender sus distintas visiones de la Educación para Todos.

### **Los organismos internacionales**

La UNESCO y el Banco Mundial han asumido la principal responsabilidad en el despliegue del Programa de la Educación para Todos. Ambos organismos forman parte del consorcio que lo dirige, la UNESCO ha facilitado el centro mundial de operaciones, y el Banco Mundial ha ordenado sus prioridades de financiación según sus criterios. Entre ambos se ha entablado una cierta competencia política por promover una concepción más amplia o más estrecha del objetivo. De hecho, mientras que las declaraciones oficiales se refieren a la importancia de universalizar la “educación básica”, los indicadores (también oficiales) se han cifrado tan solo en la escolarización y la finalización de la educación primaria (King, 2007).

Los informes de seguimiento de UNESCO han señalado que, a pesar de la prosperidad económica latinoamericana durante el primer decenio del siglo XXI, y del nuevo estatus de potencia emergente que han adquirido algunos países, una serie de dificultades continúa lastrando algunos objetivos en la región. Por ejemplo, es improbable que en 2015 la escolarización llegue al núcleo duro constituido por las zonas rurales más remotas y los tugurios urbanos más degradados. Tampoco es esperable que toda la población haya sido alfabetizada. Hoy por hoy, si bien la paridad entre hombres y mujeres ha mejorado ostensiblemente, las fracturas entre clases sociales y grupos étnicos continúan malogrando el acceso a la educación infantil y la oportunidad de obtener un rendimiento académico medio (EFA Global Monitoring Team, 2008, 2008b, 2010b, p. 12).

Cuando se aprobó el plan mundial de la Educación para Todos en Jomtien (Tailandia) en 1990, la UNESCO recompuso su estrategia regional definiendo el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). El PRELAC opera mediante cumbres ministeriales periódicas en las que los gobiernos renuevan declaraciones comprometiéndose con la extensión de los instrumentos didácticos necesarios para construir el sentido de la identidad, la colectividad y el mundo; con el fortalecimiento del protagonismo de la profesión docente para que responda a las necesidades de aprendizaje de los alumnos; con la transformación de las escuelas en comunidades de aprendizaje y participación; con la oferta de oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida; y con la responsabilidad social con la educación (PRELAC-UNESCO, 2007, p. 2). Sin embargo, no es sencillo documentar el grado de compromiso efectivo de los distintos participantes en estos compromisos retóricos.

La Oficina Internacional de la Educación de UNESCO ha aportado otro argumento a favor de la acepción amplia de la Educación para Todos. Su enfoque retoma la idea de ensanchar el alcance de la educación especial con el fin de generar una verdadera educación inclusiva, ya que hasta ahora este concepto sólo se ha aplicado a las instituciones escolares singulares. La propuesta inicial supone que un equipo docente capaz de diagnosticar los problemas de su alumnado puede adquirir nuevas capacidades de trabajo interdisciplinario para dar una respuesta institucional coherente a las necesidades educativas especiales, ya sean debidas a motivos físicos y psíquicos o a desventajas sociales y jerarquías culturales (Booth y Ainscow, 2002). Pero la OIE intenta extender esta visión integrada más allá del límite de cada escuela hasta convertirla en un eje de las políticas educativas, las cuales son susceptibles de proporcionar nuevas sinergias en la lucha contra la desigualdad al conjunto de las políticas sociales de un gobierno (Acedo, Ferrer, Pàmies, 2009).

Desde los años sesenta el Banco Mundial ha venido elaborando amplios diagnósticos y planes estratégicos referidos sobre todo a su política de préstamos. Además de incidir en la educación como un instrumento para luchar contra la pobreza, sus programas y condiciones de financiación propugnan una forma determinada de organización escolar. De hecho, en torno al milenio dedicó muchos esfuerzos a difundir las lecciones del “modelo chileno” para la innovación pedagógica, el trabajo en equipo, la participación ciudadana en la escuela, y los bonos escolares.

“Students from countries as diverse as South Africa, Thailand, the United Kingdom, and Uzbekistan, when asked what makes a good school, agreed on three things: good teacher-pupil relationships, support for overcoming learning difficulties, and good communications with parents. The following ingredients from Chile’s successful recipe for education may be useful: develop the affective domain (...); affection and acceptance (...); school appearance counts (...); the importance and selective utility of group work (...); searching for answers (...); empowering group activities for teachers (...); keeping students in school longer (...); the value of early and continuing cognitive stimulation (...); special education (...); school vouchers targeted to the very poor” (World Bank, 2001, p. 3).

El cuadro 1 muestra cómo entre 1998 y 2010 los proyectos de planificación estratégica financiados por el Banco Mundial en América Latina se han basado sobre todo en el mejoramiento de las escuelas, su coordinación con la administración pública, su evaluación sistemática y el reforzamiento de sus infraestructuras. La base de datos de Proyectos Educativos del BM recopila ejemplos de Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México en todos los cuales la prioridad se ha centrado en las mejoras de los métodos docentes y de la gestión escolar, a menudo complementadas por medidas de gobernanza y de evaluación, y en ocasiones por la financiación directa de las infraestructuras escolares. Así pues, desde esta perspectiva las escuelas han llegado a ser el principal sujeto de la planificación educativa, para la cual necesitan coordinarse con distintas instancias administrativas.

Cuadro 1: Proyectos del Banco Mundial sobre Planificación Educativa y Estrategia en América Latina (1998-2010)

Componentes	BO'98	BR'01	CO'04	NI'05	ES'06	GU'07	MX'10
Innovación pedagógica y organizativa	X	X	X	X	X	X	X
Reforzar la gobernanza del sistema	X		X	X	X	X	X
Crear un mecanismo de evaluación			X	X	X	X	

Financiar equipamiento escolar	X		X		X		
--------------------------------	---	--	---	--	---	--	--

BO'98: Education Quality and Equity Strengthening Project. BR'01: Bahia Education Project. CO'04: Cundinamarca Education Quality. NI'05: Education for All. ES'06: Excellence and Innovation in Secondary Education. GU'07: Education Quality and Secondary Education Project. MX'10: Compensatory Education. Fuente: World Bank (2012).

La reciente estrategia del sector educativo del Banco Mundial reafirma su interés por transformar el funcionamiento de las escuelas. Algunos de sus nuevos ejes de trabajo retoman el hilo de toda esta actividad anterior, en América Latina y en el resto del mundo, para apoyar la efectividad y equidad de sus intervenciones acortando el ciclo de retroalimentación entre la financiación y los resultados (World Bank, 2011, pp. 5-6). Otros extienden la lista de los destinatarios de su planificación indicando que el sector abarca varios tipos de escuelas, tanto públicas como privadas, y de instituciones educativas, tanto las que se dedican a la educación formal como las que actúan en el campo de la educación informal (World Bank, 2011, p. 5).

En conclusión, la UNESCO y el Banco Mundial patrocinan interpretaciones distintas de la Educación para Todos. En el subcontinente sus diferencias afectan sobre todo a las prioridades y al sujeto de la planificación. Así, mientras que el PRELAC-UNESCO extiende los objetivos hacia la educación a lo largo de toda la vida, la defensa de las identidades culturales y la responsabilidad colectiva con el sistema educativo, el Banco Mundial coloca las tasas de escolarización y las medias de rendimiento académico en el primer plano. A su vez, mientras que la OIE- UNESCO considera que la política educativa debe articularse con otras políticas públicas que afectan a la desigualdad, el Banco Mundial cifra los principales retos de coordinación en la relación entre las escuelas singulares y la administración pública.

### **Los proyectos regionales**

En América Latina los planes educativos inspirados en el Programa de la Educación para Todos han convergido con los proyectos de integración regional del subcontinente en la medida en que la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), las Metas Educativas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se han convertido en tres proyectos distintos de regionalización. Los expertos en relaciones internacionales usan este término para designar los proyectos políticos, tratados internacionales y formas de cooperación entre gobiernos que armonizan las políticas de varios estados que conviven en las mismas áreas mundiales (Grugel, 2006). Últimamente han

surgido o se han revitalizado varias iniciativas de este tipo en África, América del Norte, Asia y el Pacífico, Europa y la misma Latinoamérica. Impulsadas por intereses comerciales, muchas de ellas han generado iniciativas conjuntas en otros ámbitos como la educación y las políticas sociales.

En nuestro caso la integración regional figura en los horizontes intelectuales y políticos latinoamericanos desde el mismo momento de las independencias. Por ello los tres proyectos anteriores hunden sus raíces en varios antecedentes históricos con múltiples referencias ideológicas. Además, su aparición todavía reviste mayor transcendencia en contraste con la pretensión globalizadora de las propuestas encabezadas por la UNESCO y el Banco Mundial.

En 2004 Cuba y Venezuela firmaron un tratado internacional para crear la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que desde entonces ha incluido a Bolivia, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, con Paraguay y otros como observadores. El ALBA aplica el denominado método de la “ventaja cooperativa” en que la colaboración bilateral entre dos países inicia un proceso de bola de nieve a través del cual dichos programas acaban llegando a otros miembros. Hasta el momento, ha operado en los campos de la educación y la cultura, la salud, las finanzas y la energía. En educación sus principales actividades han sido sendas campañas de alfabetización en Venezuela y Bolivia, la primera asesorada por personal cubano experto a partir de su experiencia nacional de los años sesenta, y la segunda por personal experto cubano y venezolano formado precisamente en la campaña lanzada previamente en su propio país (Artaraz, 2011). Este proyecto tiene una incidencia muy relevante en los países miembros, aunque de momento sus programas no han abarcado el conjunto de la región. Por estas razones es importante mencionarlo como un proyecto de regionalización, si bien no lo tendremos en cuenta en las comparaciones generales.

La Organización de Estados Iberoamericanos es el organismo ejecutivo permanente vinculado con la secretaría de las cumbres internacionales celebradas periódicamente desde los años cuarenta. Con sede en Madrid, la OEI colabora ante todo con España, Portugal y los estados formados a partir de sus antiguos imperios coloniales. Su tarea consiste en promocionar la educación y la ciencia de una manera muy parecida a la misión de la UNESCO.

En 2008 la OEI publicó un documento borrador pidiendo a los estados miembros que se comprometiesen con unas metas educativas comunes para 2021. Este texto fue debatido en foros digitales y en una serie de cumbres y congresos académicos hasta que una segunda versión ampliamente revisada fue aprobada a fines de 2010 (OEI, 2010). Se trata de un ambicioso plan

estratégico, precedido de un extenso diagnóstico de la situación, que fija objetivos generales, objetivos específicos, estrategias concretas e indicadores de logro. Atendiendo a la variedad de circunstancias sociales en los países implicados, no determina un mismo punto de llegada para todos los gobiernos sino que les invita a que marquen sus propios hitos y planifiquen su propio recorrido para avanzar en la línea de las metas comunes.

Las Metas Educativas de la OEI se hacen eco de los Informes de Seguimiento del Programa de la Educación para Todos al cifrar sus expectativas en el incremento de la participación social en la política educativa, en el compromiso oficial para remover los factores de discriminación, en la preocupación por institucionalizar una educación técnico-profesional que sea realmente efectiva, o en el voluntad de consolidar la educación y la formación a lo largo de toda la vida. En cuanto a la universalización de la escolaridad, no sólo remiten a una inspiración análoga sino que renuevan el compromiso de los gobiernos con la educación obligatoria, y lo amplían estableciendo umbrales numéricos de logro en la expansión de la educación infantil, la educación secundaria postobligatoria y la educación superior (OEI, 2010).

Las iniciativas mundial e iberoamericana también coinciden en mejorar la calidad académica del sistema escolar y en fortalecer la profesión docente. Las Metas Educativas de la OEI completan sus objetivos con la intención de contribuir a la creación de un espacio científico internacional, de incrementar las cantidades y afinar las prioridades de la inversión, y de estimular un esfuerzo común suplementario para evaluar el grado de cumplimiento de sus indicadores (OEI, 2010).

Llama la atención una importante coincidencia conceptual entre la UNESCO y la OEI en lo que concierne a la educación inclusiva. De hecho, las Metas Educativas retoman las reflexiones de la UNESCO sobre este tema al imaginar cómo deberían ser las escuelas y cómo deberían dar una respuesta educativa a las necesidades especiales. Sin embargo, en varias ocasiones coinciden también con la voluntad de ensanchar el sentido del término hasta convertirlo en un puntal de la cohesión y de la inclusión social.

“El objetivo final es lograr a lo largo del próximo decenio una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad. Existe, pues, el convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y en la inclusión social” (OEI, 2010, p. 16)

La vocación de ampliar el alcance de la educación inclusiva llega incluso a las políticas públicas que moldean las condiciones mismas de la educación.

“Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma sino, además, en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes a una educación de calidad, inclusiva, multicultural y que fomente la diversidad y la democracia” (OEI, 2010, p. 36)

El PREAL es una iniciativa coordinada del Diálogo Interamericano (con sede en Washington) y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (ubicada en Santiago de Chile). Hasta el momento, para sus actividades ha recibido fondos de la United States Agency for International Development (USAID), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial, de la Global Development Research Network, de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), de la Fundación Tinker y de la GE Foundation, entre otros donantes (PREAL, 2011).

Uno de sus programas más renombrados estriba en la publicación de un Informe de Progreso Educativo, especialmente de los países centro-americanos, pero también de algunos otros e incluso de regiones internas de algunos estados (PREAL, 1998, 2006, 2007, 2009). Para elaborar dichos informes una comisión de expertos decide la puntuación, estima la tendencia y emite un juicio sobre los resultados en las pruebas estándares, la matrícula, la permanencia en la escuela, la equidad, la autoridad y responsabilidad de las escuelas por los resultados, la inversión en educación básica, la adecuación formativa del personal docente, los estándares de aprendizaje y el sistema de evaluación de un sistema educativo. Los informes deben perfilar un cuadro exhaustivo y claro, que sea fácil de comunicar, con el fin de influir en la opinión y catalizar el debate sobre el tema.

Asimismo, el PREAL trabaja para detectar las “buenas prácticas” de los sistemas educativos de la región (PREAL, 2011). Esta tarea se basa en seleccionar varios programas educativos en los distintos países y difundirlos más adelante, con un comentario sobre sus principales puntos fuertes, a fin de favorecer el intercambio de ideas entre políticos y profesionales. Entre otros muchos ejemplos, las buenas prácticas del PREAL consisten principalmente en reforzar la innovación pedagógica y organizativa en las escuelas más vulnerables, en mostrar las virtudes de la regulación del financiamiento escolar de gobiernos como los de Chile o Brasil, en fortalecer la profesión docente mediante la formación continua, los microcentros, la definición de la carrera o la

bonificación por resultados, y también en introducir las tecnologías de la información en la escuela.

La recopilación de buenas prácticas se complementa con un el Programa Alianzas Empresa & Educación. Esta otra iniciativa procura generar redes en las cuales los empresarios se comprometan con las reformas educativas mientras que el sector educativo “aprende a ejercer un papel de liderazgo en el mejoramiento de la calidad de la educación” (PREAL, 2011). Estas experiencias se llevan a cabo sobre todo en América Central y la República Dominicana, aunque el PREAL también trabaja en una misma línea con fundaciones empresariales en América del Sur y con redes de responsabilidad social corporativa que actúan tanto en la región como fuera de ella.

A fin de elaborar y transmitir un mensaje significativo en los medios de comunicación, el PREAL ha usado el informe de McKinsey and Co. sobre los factores susceptibles de provocar el progreso de un sistema educativo desde niveles inferiores hacia niveles superiores de desempeño académico. El informe establece una escala entre las peores y las mejores situaciones e identifica unos factores de progreso comunes a todas las regiones y culturas del mundo. De ellos, el PREAL destaca que “los sistemas más avanzados se mantienen en el proceso de mejora equilibrando la autonomía de los colegios con una práctica de la enseñanza sostenible (...); [que para ello] los líderes del sistema se aprovechan de las circunstancias de cambio para lanzar las reformas (...); [y] la continuidad en el liderazgo es esencial” (PREAL, 2010, p. 1).

Como la UNESCO, la OEI defiende una acepción amplia de la Educación para Todos y un enfoque transversal que afecte a varias políticas públicas. A su vez, como el Banco Mundial, el PREAL concede la prioridad a la escolarización y al rendimiento académico, y pone su foco de mayor atención en dos sujetos: de una parte, las escuelas, dentro de las cuales supuestamente operan los procesos favorables a la efectividad; de otra, las alianzas entre escuelas y empresas, que deberían movilizar una serie de experiencias de innovación educativa.

### **Las iniciativas gubernamentales**

Los gobiernos han sido el principal destinatario de las propuestas emitidas por los organismos internacionales mundiales y regionales. Ellos tienen que cumplir con la fecha límite del Programa Educación para Todos en 2015, reciben el grueso de los préstamos del Banco Mundial, deciden su participación en ALBA, son los miembros de la OEI, y reciben el asesoramiento del PREAL.

El cuadro 2 resume los planes educativos latinoamericanos recogidos en la base de datos Planipolis



del IIEP- UNESCO (2012), que recopila varios tipos de documentos oficiales relacionados con la política educativa. Para facilitar la comparación, el cuadro apunta el período de vigencia y contrasta los objetivos particulares con la lista de las Metas Educativas de la OEI. Nótese que las metas sobre escolarización (meta 4) y calidad (meta 5) aluden a objetivos comunes con el PREAL.

A grandes rasgos, el cuadro revela que ocho de los once objetivos de ambos proyectos regionales han encontrado eco en las iniciativas gubernamentales. Se trata normalmente de los ámbitos más cercanos a la educación inicial, primaria, secundaria y en ocasiones superior, ya que la educación a lo largo de toda la vida apenas recibe una sola mención. En cuanto a los otros puntos desconsiderados por los gobiernos, la configuración de un espacio iberoamericano aparece como una preocupación restringida al entorno de la OEI, y visto el momento de elaboración, los gobiernos todavía no habían programado la evaluación de las Metas Educativas.

Esta coincidencia temática contrasta con la disparidad de fechas, puesto que muchos de estos planes se habían elaborado antes de 2010 y otros consisten en programas de actuación a lo largo de una legislatura. Por un lado, la proximidad de los contenidos revela que el debate entablado en el seno de la OEI ha reflejado un trabajo gubernamental previo. Pero por otro, si el punto final se ha fijado en años tan alejados como 2012 en un caso y 2021 en otros, los gobiernos recibirán la evaluación oficial de la Educación para Todos en 2015 mientras estén desplegando sus propios planes con otros plazos de seguimiento.

En esta coyuntura en que las decisiones se están tomando en distintas escalas de gobierno saltan a la vista algunas ambigüedades. En primer lugar, el gobierno federal de Brasil interpreta la participación social como la creación de unos consejos escolares que asumen las funciones esperadas por el PRELAC de la UNESCO (Ministério da Educação BR, 2004); en cambio, los gobiernos de Colombia y El Salvador asocian este objetivo con la colaboración de las escuelas públicas con el sector privado, en un sentido análogo a la propuesta de PREAL.

En segundo lugar, también salta a la vista la polisemia del objetivo de universalizar y ampliar la escolaridad. En este extremo, Brasil, Paraguay y la República Dominicana subrayan el mismo compromiso de la OEI con el acceso a la educación superior, pero los demás planes educativos limitan la cuestión a los niveles primario y secundario o bien la dejan de lado. El cuadro señala con 'X' los primeros y con 'x' los segundos.

Cuadro 2: Planes educativos nacionales en América Latina

	BR	COL	EC	ES	GU	MX	PAR	PER	RDO M
Período	2011- 2020	2006 - 2016	2006 - 2015	2005 - 2015	2006 - 2021	2007 - 2012	2008 - 2020	2007 - 2012	2008- 2018
1. Participación social	X				X	X			
2. Superar discriminación	X					X	X		
3. Ampliar educación inicial	X	X	X		X			X	X
4. Universalizar la educación primaria y secundaria, y ampliar el acceso a la superior	X	x	x	x	x		X	x	X
5. Mejora de la calidad académica	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Educación Técnico- Profesional efectiva	X			X			X		
7. Educación a lo largo de toda la vida			X						
8. Fortalecer la profesión docente	X	X	X	X	X		X	X	
9. Espacio iberoamericano de conocimiento									
10. Invertir más e invertir mejor	X	X	X		X		X		
11. Evaluar las Metas Educativas									

Fuente: International Institute for Educational Planning- UNESCO (2012)

El Plan Nacional de Educación 2011-2021 de Brasil (Câmara dos Deputados BR, 2011) requiere un comentario especial en tanto en cuanto es el reflejo más completo de los objetivos de la OEI y del PREAL, y además, su duración coincide con las Metas Educativas. A partir de una revisión del plan desplegado en la década anterior (denominada Plano de Desenvolvimento da Educação) y de los

debates de la Conferência Nacional de Educação (CONAE) clausurada en 2010, comparte con la OEI el objetivo de acceso inclusivo en un sistema proclive a respetar la diversidad cultural.

“Como se vê, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social– que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional” (Ministério de Educação BR, 2008: 11-12)

“79- Debater a qualidade remete à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das *relações sociais mais amplas*, envolvendo questões macroestruturais como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras (...) É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade”(CONAE, 2010: 40).

En la CONAE participaron entidades que han pugnado durante los últimos veinte años por materializar una lectura amplia del derecho a la educación en Brasil. Destacan sobre todo la rama brasileña de la Global Campaign for Education, denominada Campanha Nacional pelo Direito à Educação, y el principal sindicato docente, la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Estas dos organizaciones se acogen a la perspectiva de UNESCO y de la OEI. Sin embargo, junto a ellas también participó la red Todos pela Educação, apoyada por el PREAL, que reúne el patrocinio de varias grandes empresas como el Banco de Santander, Unibanco, la Fundação Bradesco, la Fundação Itaú o Microsoft. Desde entonces, varias veces se ha manifestado la tensión entre el sindicato docente y esta red, pero ambos actores políticos continúan integrados en el consenso general sobre el plan nacional de educación.

Con este desenlace, los gobiernos de las administraciones de Lula y de Rousseff han conseguido

superar la tensión que enfrentó al sindicato docente y a los movimientos por el derecho a la educación con sus antecesores en el poder ejecutivo. A comienzos de los años noventa estos movimientos habían llegado a acuerdos para ampliar la cobertura y el alcance de la educación con el gobierno, los cuales no obstante fueron leídos en clave minimalista por su sucesor Fernando Henrique Cardoso. La discrepancia llevó a varios conflictos sociales en los que el sindicato buscó la alianza de organismos mundiales para ejercer presión sobre el gobierno (Frigotto y Ciavatta, 2003; Gindin, 2008).

El caso brasileño pone de relieve las estrategias con que los actores políticos se desenvuelven en este entorno tan complejo donde se superponen planes educativos globales, regionales y locales. En un sentido, el gobierno federal ha ganado cotas de legitimación reuniendo en un mismo foro a todos los agentes sociales inspirados tanto por los proyectos políticos más próximos a la UNESCO y la OEI como a los proyectos más acordes con el Banco Mundial y el PREAL. Con ello refuerza su prestigio y su influencia regionales al mismo tiempo que atrae apoyos internacionales para su política. En otro, tanto la OEI como el PREAL obtienen también réditos de legitimación por el hecho de que uno de los gobiernos más decisivos del subcontinente se inscriba tan explícitamente en sus proyectos de planificación educativa regional. Ambos organismos han encontrado el apoyo de distintos sectores de la sociedad civil brasileña para que sus métodos de trabajo se apliquen en el sistema escolar de este país.

### **Análisis comparativo**

La Educación para Todos se ha desplegado en América Latina a través de un abanico de iniciativas adoptadas por distintos agentes sociales en la escala global de los organismos internacionales, en la escala regional de la integración latinoamericana, y en la escala nacional de varios países. Esta multiplicidad de niveles de decisión, y de influencias mutuas entre quienes operan en unos y en otros, suscita una serie de cuestiones de análisis basadas en la comparación de las distintas connotaciones políticas de los distintos objetivos.

Los apartados anteriores han esbozado una panorámica de los debates sustantivos entre los enfoques del Banco Mundial y la UNESCO, de la OEI y el PREAL, o también de la campaña Todos pela Educação y la Conferência Nacional de Educação (CONAE). A grandes rasgos, la disensión gira en torno a la amplitud del concepto de “educación básica” que el Programa de la Educación para Todos pretende universalizar. Como es bien sabido, una acepción restringida de este concepto centra la prioridad en los rendimientos cuantitativos estimados por los exámenes internacionales, mientras que la acepción extensa compagina esta prioridad con la búsqueda de sinergias entre los distintos

sub-sectores educativos y entre la educación y otras políticas públicas.

Pero la comparación de los proyectos políticos que subyacen a las iniciativas oficiales en América Latina también pone de relieve la panoplia de instrumentos políticos que los agentes implicados utilizan. De un lado, los actores vinculados a la red de las políticas educativas siguen echando mano de la capacidad económica de condicionar la financiación internacional o de la capacidad de movilización social, en suma, de las mismas herramientas comunes en décadas anteriores. De otro lado, se detecta un creciente uso de las herramientas de “poder blando” asociadas con las capacidades políticas de interpretar el conocimiento experto y de mediar en la comunicación. Hoy en día las redes transnacionales de activistas y de fundaciones desafían o revisan las propuestas oficiales subrayando su propia lectura de la investigación científica, y los gobiernos y organismos internacionales intentan hacer lo propio por medio de convenciones participativas nacionales como la CONAE o internacionales como el foro de la OEI sobre sus Metas Educativas. Asimismo, la generación de mensajes susceptibles de retransmisión mediática ha llegado a ser un instrumento político de primer orden, muy especialmente cuando un actor político como Todos pela Educação dispone de una considerable experiencia profesional en este terreno.

En este contexto de controversia político- académica y de despliegue de unas capacidades políticas diferentes, cabe entender la nueva propuesta de considerar por igual a todas las instituciones públicas y privadas involucradas en el sector educativo (World Bank, 2012). Salta a la vista que esta propuesta coincide parcialmente con la idea de las alianzas de la empresa con la escuela avalada por el PREAL, aunque también es notorio que interpela en varios aspectos a las definiciones “amplias” de la responsabilidad social con la educación de PRELAC-UNESCO y de la participación social de la OEI. Muy probablemente la competición entre los defensores y detractores de cada punto de vista no se dirima solamente en términos de un debate entre expertos sino también en términos de la habilidad de cada parte para conseguir que su aproximación prevalezca entre las nociones de sentido común que la comunidad educativa y la opinión pública den por descontadas. En este aspecto, la compleja red de actores y de conflictos observada en Brasil contiene elementos innovadores que podrían marcar pautas muy relevantes a medio plazo.

Por último, la heterogeneidad de los planes educativos que acreditan tanto la UNESCO como la OEI también destaca otra manera de recurrir al “poder blando” del discurso y la comunicación. En especial, si la fecha límite de la Educación para Todos es 2015 y la fecha límite de las Metas Educativas es 2021, las principales evaluaciones del programa mundial tendrán una importancia más relativa en América Latina que en otras regiones del mundo. Sus gobiernos podrán valorar los

avances y las limitaciones de cada país en el camino de la ofrecer la educación básica a toda la ciudadanía al mismo tiempo que podrán recordar las iniciativas que ya han puesto en práctica con la vista puesta en el quinquenio ulterior. Este efecto todavía se acentúa más al observar la variedad de períodos de vigencia de los distintos planes nacionales. Por tanto, es razonable apuntar que la disparidad de fechas probablemente ofrezca otro instrumento de “poder blando” con el que reaccionar ante los posibles resultados negativos del programa mundial.

## **Conclusión**

La UNESCO y el Banco Mundial en el mundo, la OEI y el PREAL en América Latina, y la CONAE y la campaña Todos pela Educação en Brasil apoyan distintas interpretaciones de la Educación para Todos. Si bien la UNESCO, la OEI y la CONAE pretenden articular unas políticas educativas de desarrollo internacional y de integración nacional, el Banco Mundial, el PREAL y la campaña Todos pela Educação abogan por una actuación más concreta sobre las escuelas singulares, que opere por medio de la innovación organizativa sobre todo y, cada vez más, de la colaboración entre las instituciones públicas y privadas.

En los apartados anteriores he intentado desvelar el sentido preciso que los actores políticos atribuyen a estas grandes iniciativas. Sus mismos documentos y bases de datos proporcionan datos muy útiles para perfilar su lectura de los objetivos y sus intereses políticos particulares. Este ejercicio también destaca que, además de la dialéctica de la controversia, entran en juego instrumentos políticos como las capacidades de facilitar fondos, movilizar sectores de la sociedad, utilizar la investigación científica y emitir mensajes a la opinión pública.

El abanico de los participantes en este debate también muestra la compleja trama de interacciones políticas establecidas entre las distintas escalas de gobierno. En especial, es muy llamativo que la UNESCO colabore con un organismo de orientación y organización análogas como la OEI, así como que el Banco coincida con la orientación del PREAL (que también ha financiado), y aun más, que todos ellos hayan encontrado interlocutores en la trama de consensos y disensos forjada por la política educativa de Brasil en la última década. Todo ello subraya la complejidad de las interacciones políticas globales, regionales y nacionales toda vez que las estrategias políticas desplegadas en estas tres instancias de decisión se retroalimentan unas a otras en varias direcciones.

## Referencias

- Acedo, C., Ferrer, F., & Pàmies, J. (2009). Inclusive education: Open debates and the road ahead. *Prospects*, 39, 227–238.
- Artaraz, K. (2011). New Latin American networks of solidarity? ALBA's contribution to Bolivia's National Development Plan (2006–10). *Global Social Policy*, 11(1), 88-105.
- Booth, T., & Ainscow, M. (2002). *Index for inclusion: Developing learning and participation in schools*. Bristol (UK): Centre for Studies on Inclusive Education.
- Câmara dos Deputados BR. (2011). *Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020*.
- CONAE- National Conference of Education. (2010). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. Brasília: Ministério da Educação.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2008b). Regional Review: Latin America and the Caribbean. *Education for All by 2015. Will we make it?* Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2008a). *Education for All by 2015. Will we make it?* Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010a). *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010b). Regional overview: Latin America and the Caribbean. *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, 24(82), 93–130.
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 351–375.
- Grugel, J. (2006). Regionalist governance and transnational collective action in Latin America. *Economy and Society*, 35(2), 209-231.
- International Institute for Educational Planning- UNESCO. (2012). Planipolis. UNESCO. Extraído el 24 de abril desde: <http://planipolis.iiep.unesco.org>.
- King, K. (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative Education*, 43(3), 377–391.
- Ministério da Educação BR. (2004). *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção*

- da cidadania*. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Secretaria de Educação Básica.). Brasília: Ministério da Educação.
- Ministerio de Educação BR. (2008). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razoes, Princípios e Programas*. Brasília: Ministério da Educação.
- OEI- Organización de Estados Iberoamericanos. (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*. Madrid: OEI y CEPAL.
- PREAL. (2010). Informe McKinsey & Company: ocho claves para pasar de un sistema educativo de bajo desempeño a uno bueno. *Sinopsis educativa. Selecciones que iluminan el cambio educativo*, 31(Diciembre), 1.
- PREAL- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. (2007). *Mucho por Hacer*. Washington D.C.: PREAL.
- PREAL- Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. (1998). *El futuro está en juego*. Washington D.C.: PREAL.
- PREAL- Consejo consultivo. (2006). *Cantidad sin calidad*. Washington D.C.: PREAL.
- PREAL- Conselho Consultivo pra Brasil, & Fundação Lemann. (2009). *Saindo da inêrcia? Boletim da Educação no Brasil*. Washington D.C.: PREAL.
- PREAL (Partnership for Educational Revitalization in the Americas). (2011). Extraído el 24 de abril desde: <http://www.preal.org>.
- Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC- UNESCO). (2007). Informe final II Reunión de Ministros del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. ED-2007/PRELAC II/INF.FINAL. Extraído el 24 de abril desde: <http://portal.unesco.org/>.
- World Bank. (2001). Chile's Model for Educating Poor Children. *Operations Evaluation Department Précis*, 212, 1–4.
- World Bank. (2011). *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- World Bank. (2012). WB Education Projects Database. Extraído el 24 de abril desde: <http://web.worldbank.org/>.