

Neoliberalismo y educación

Análisis crítico de las Metas 2021

Diana María López Cardona - Pablo Adrián Imen
Maximiliano Gallo - Gisela Brito
Paula Mendoza Taylor - Paula Caruso

Ediciones del CCC

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Título: **Neoliberalismo y educación**
Subtítulo: **Análisis crítico de las Metas 2021**

Autores: Diana María López Cardona - Pablo Adrián Imen - Maximiliano Gallo
Gisela Brito - Paula Mendoza Taylor - Paula Caruso

© Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos C. L. Av. Corrientes
1543 (C1042AAB) - Buenos Aires - Argentina. Tel.: (54-011) 5077-8000
www.centrocultural.coop

© De los autores

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Juan Carlos Junio

Edición a cargo de **Javier Marín**
Comunicación visual: **Claudio Medin**
Corrección: **Lucas Peralta**

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723
I.S.B.N: 978-987-3920-27-1

Neoliberalismo y educación : análisis crítico de las metas 2021 / Diana María López Cardona ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2016.
198 p. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-3920-27-1

1. Ciencias de la Educación. 2. Gestión Educacional. I. López Cardona, Diana María
CDD 371.2

Indice

PRÓLOGO

Nuevas viejas metas para la educación <i>Ana T. Lorenzo y Amanda Toubes</i>	7
--	---

CAPÍTULO I

Antecedentes de las Metas 2021: ¿Qué había antes de las Metas?	
Presentación	27
Leer el mundo para comprender las Metas	28
La sociedad iberoamericana, ¿una imposición cultural?	35
La noción de Desarrollo y la Educación, una mirada histórica	39
Capital humano, educación y Metas	53
La Información estadística y el proyecto Metas 2021	61

CAPITULO II

Fundamentos conceptuales de las Metas 2021: ¿Qué hay detrás de las Metas?	
Presentación	83
La concepción de educación en la Metas 2021: Un análisis crítico	83
Notas sobre el rol del Estado y financiamiento en las Metas 2021	93
La Igualdad de oportunidades en el Proyecto Metas 2021	100
Participación: actores en la construcción de las políticas educativas	109
La educación en la sociedad de la información	117
Calidad y evaluación en las Metas 2021	121
¿Qué perfil docente se desprende del documento Metas 2021?	133
Reflexiones a propósito de la noción de trabajo en las Metas y más allá	137
La educación técnico profesional en el proyecto educativo Metas 2021	142
Algunas reflexiones en los vínculos posibles entre educación, empleo, trabajo y desarrollo	146
Educación técnica y emancipación	154

CAPÍTULO III

Condición actual de las Metas 2021:

¿Qué ha pasado con su aplicación?

¿Qué alternativas proponemos?

Presentación 157

Sobre los efectos prácticos y el sentido de las Metas 157

La OEI se debate entre las palabras y los hechos 165

“Miradas sobre la Educación en Iberoamérica”.

El informe 2012 169

Para pensar y construir una educación emancipadora 188

BIBLIOGRAFÍA

fuentes 195

PRÓLOGO

Nuevas viejas metas para la educación¹

Ana T. Lorenzo y Amanda Toubes²

El libro que estamos prologando es el primer análisis crítico elaborado en nuestro país acerca de la propuesta de la OEI, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, titulado *Metas Educativas 2021, La Educación que queremos para la Generación de los Bicentenarios*. No sólo tiene el mérito de la iniciativa sino que también inaugura una saludable reflexión acerca de los nuevos (¿?) paradigmas que se pregonan útiles para los sistemas educativos de Nuestra América, como bien la definiera nuestro José Martí. Es una indagación rigurosa acerca de los axiomas ideológicos y los conceptos implícitos que, ocultos entre pautas más o menos seductoras, explican los marcos teóricos que lo fundamentan.

En tal sentido, el texto profundiza sobre la concepción de educación, de desarrollo, de participación, de rol del Estado, de igualdad de oportunidades, de capital humano, de sociedad del conocimiento, de perfil docente, de formación para el trabajo, etc., que subyace en las *Metas* y culmina con un llamado para pensar y construir una educación emancipadora.

En la creación-recreación de una pedagogía nacional latinoamericana es imprescindible, como primer paso, el develamiento o dilucidación de la influencia que tienen y han tenido los discursos de los organismos internacionales, tanto en la teoría pedagógica como en la aplicación de las políticas educativas concretas. En ge-

(1) Este prólogo es una reelaboración sintética de trabajos de Ana T. Lorenzo (1990-2010).

(2) Integrantes de AELAC, Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe, Seccional Capital.

neral, circulan en ámbitos académicos reducidos pero determinan políticas de los gobiernos, imponen lenguaje entre pedagogos y docentes y, tarde o temprano, afectan a los sistemas educativos y hasta llegan a las aulas. Ello ha sido particularmente notorio en la década del noventa, en que las sugerencias del Banco Mundial se han intentado imponer a rajatabla y se enfrentaron, en muchos momentos, a la resistencia de los pueblos.

Las propuestas político educativas para Latinoamérica

Las *Metas 2010-2021* de la OEI se anuncian como originales –ya que no citan ningún antecedente–, como si, con ellas, comenzara la historia de las políticas educativas comunes para nuestros países. Ello dista de ser así, ya que, en las últimas seis décadas, han sido varios los proyectos acordados y notorias las diferencias ideológicas que los motivaron; asimismo, hay varios vigentes y simultáneos. Por lo tanto, creemos conveniente una breve reseña para tener presente la evolución histórica y política de los lineamientos educacionales de los organismos regionales de ayer y hoy.

Evolución histórica			
Período	Organismo	Planes	Ideología
1955-1970	UNESCO	Educación para el desarrollo	Desarrollismo Cientificismo
1970-1985	UNESCO OREALC	Proyecto Principal de Educación	Democratización Nacionalismo popular
1985-2000	Banco Mundial UNESCO	Educación para todos Proyecto Regional de Educación para Latinoamérica y el Caribe - PRELAC	Neoliberalismo Neoconsecvadorismo
2000-2015	OEI	Metas del Bicentenario	Postneoliberalismo
<i>Elaboración propia</i>			

El cuadro anterior es un esquema de la evolución que han tenido los discursos –entendidos como encuadres teóricos y cursos de

acción– educacionales en los países de América Latina. La periodización es sumamente laxa y sólo debe ser tomada como referencia.

La Unesco

Desde 1945 en que se constituye casi simultáneamente con la ONU, la UNESCO centraliza la producción de documentos educativos. Desde mediados de los cincuenta hasta avanzados los setenta, su premisa considera a la educación como la “palanca del desarrollo” y el objetivo central de los sistemas educativos será la “producción de recursos humanos aptos para el desarrollo”. Esta concepción, más conocida como “unesquismo”, reelabora las teorías del capital humano o del recursismo humano y enfatiza el valor económico de la educación. Difunde el planeamiento educativo, las tecnologías educativas, prioriza la formación secundaria técnica de los estudiantes y apela al “cambio de mentalidad del docente”.

En los años setenta, ante el avance del tercermundismo, la UNESCO registra un cambio radical en sus posiciones. A partir de su convocatoria a un Nuevo Orden Informativo Internacional, se van de su seno Estados Unidos y Gran Bretaña. Establece a nivel mundial el *Proyecto Principal de Educación* y, a nivel latinoamericano, dicho *PPE* es tomado por la OREALC, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, entidad de la UNESCO con sede en Santiago de Chile. Esta nueva política está plasmada en la innovadora y extraordinaria *Declaración de México*, elaborada por la Conferencia Regional de Ministros de Educación del 4 al 13 de diciembre de 1979.³

Entre sus doce objetivos, los primeros tres establecen:

- Ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años y proponerse como meta incorporar al sistema a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales;
- Adoptar una política decidida para eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y ampliar los servicios educativos para los adultos;

(3) <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159987S.pdf>

-Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, (...).

Pero no menos convocantes resultan sus fundamentos, entre los cuales cabe mencionar:

Que una nación desarrollada es aquella cuya población es informada, culta, eficiente, productiva, responsable y solidaria;

Que ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación;

Que el desarrollo no puede medirse sólo por los bienes o los recursos de que dispone una comunidad sino, fundamentalmente, por la calidad de las personas que los producen o los usan;

Que es el ser y no el tener lo que deberá ejercer primacía en la concepción y orientación de las políticas globales del desarrollo de los países;

Que la educación es un instrumento fundamental en la liberación de las mejores potencialidades del ser humano, para alcanzar una sociedad más justa y equilibrada, y que la independencia política y económica no puede realizarse cabalmente sin una población educada que comprende su realidad y asuma su destino; (...)

Por su parte, la *Recomendación de Quito*, elaborada en Ecuador entre el 6 y el 11 de abril de 1981 por la Reunión Regional Gubernamental desarrolla y profundiza los objetivos específicos del PPE que deberían tener vigencia entre 1980 y 2000.⁴

Fue esta una propuesta democratizadora, enmarcada en la concepción de educación para la liberación. Si bien se percibe la impronta de las teorías críticas, tan en boga en la época, no se inscribe en sus extremos: ni en la desescolarización –que expresaba la eliminación de la escuela como institución burguesa– ni

(4) <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159981s.pdf>

en el reproductivismo –que enfatizaba el rol reproductor de las desigualdades sociales que tendrían los sistemas educativos en el mundo capitalista–.

El rescate de las culturas nacionales, la reafirmación de los valores de cada pueblo, la atención a los sectores más desfavorecidos, la promoción económica y social de los docentes, el llamado al conocimiento de la realidad nacional y la de los países vecinos, la apelación a la unidad regional, la eliminación de toda dependencia, la educación como derecho del hombre y deber del Estado, etc., son ideas explicitadas claramente en este proyecto.

Sin embargo, a medida que se sucedían las reuniones de seguimiento de los objetivos del PPE, se percibe un sutil pero persistente abandono del lenguaje inicial y su reemplazo por otro, anticipatorio de la hegemonía del discurso bancomundialista.⁵

A finales del siglo XX, pocos países habían avanzado en el cumplimiento de estos compromisos asumidos, con la sola excepción de la extensión y cobertura de los sistemas educativos, aún insuficientes.

En 1990, organizada por el Banco Mundial, con la colaboración del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), la UNICEF y la UNESCO, se realiza en Jomkien, Tailandia (5 al 9 de marzo), la Conferencia Mundial de Educación para Todos que aprueba el documento *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, y, asimismo, un *Marco de Acción para satisfacer las necesidades Básicas de Aprendizaje* ⁶ en el que se fijan seis objetivos en base a: universalizar el acceso y promover la equidad, concentrar la atención en el aprendizaje, ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica, valorizar el ambiente para el aprendizaje, fortalecer la concertación de acciones, generar un contexto de políticas de apoyo, movilizar recursos financieros y fortalecer la solidaridad internacional. Nótese que se habla de “educación básica” prácticamente considerada sólo como educación primaria.

(5) http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

(6) <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>

Los seis objetivos EPT

Seis objetivos fundamentales con el propósito de llegar a satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos a más tardar en 2015.

Objetivo 1

Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

Objetivo 2

Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.

Objetivo 3

Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

Objetivo 4

Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Objetivo 5

Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

Objetivo 6

Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

Los objetivos que se estipulaban a ser cumplidos en 2000, fueron postergados por el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal, 26 al 28 de abril, 2000) hasta el 2005 y, más tarde, hasta el 2015. Dicho Foro emite el *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*⁷ que incluye seis marcos de acción regionales, uno de ellos para Latinoamérica y el Caribe.

Para desarrollar la ETP, Educación para Todos, en la región, se realiza en La Habana, Cuba (14 al 16 de noviembre, 2002) una reunión de ministros de educación convocada y organizada por UNESCO y OREALC. En ésta se aprueba el *Proyecto Regional de Educación para Latinoamérica y el Caribe, PRELAC, 2002-2017*,⁸ que fue concebido para “apoyar EPT, especialmente en lo referido a calidad y equidad de los sistemas educativos” en la región. Entre sus puntos centrales figuran su finalidad, sus principios y sus focos estratégicos.

Focos estratégicos

- 1- Foco en: Los contenidos y prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en el que vivimos.
- 2- Foco en: Los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos.
- 3- Foco en: La cultura de las escuelas para que éstas se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación.
- 4- Foco en: La gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida.
- 5- Foco en: la responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y resultados.

Con el PRELAC, la UNESCO vuelve a dar otro giro en su concepción político pedagógica ya que, si bien se autodefine como una continuación del PPE, su marco teórico, su lenguaje y sus premisas manifiestan poca coherencia con este último.

(7) <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

(8) <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159985S.pdf>

Aunque cercanas al neoconservadurismo del Banco Mundial, responden a un neoliberalismo tecnocrático, algo más pedagogizado, indudablemente más seductor. Conceptos como calidad, eficiencia, equidad, descentralización, autonomía institucional, competencias, nuevos estilos de gestión educativa, profesionalización del docente, evaluación externa, participación de toda la sociedad en la educación, transmisión de los códigos de la modernidad, énfasis en las Tic, campean en sus documentos. Y estas palabras nada nuevas construyen y monopolizan modos de pensamiento.

Cumbres Iberoamericanas

Por iniciativa de España y México, en julio de 1991 se realiza en Guadalajara la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno para constituir la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Se convocan los mandatarios de los países castellano-luso hablantes, incluida Cuba, con España, Portugal y Andorra. Es decir, las ex colonias de España y Portugal, sin ningún país caribeño anglófono o francófono ni Canadá o Estados Unidos; a este conglomerado geográfico histórico se lo denomina “Iberoamérica”.⁹

A partir de entonces, las cumbres se realizan anualmente en cada uno de los 22 países miembros. Las relevantes desde el punto de vista educativo fueron: la V: *La educación como factor de cohesión de la Comunidad Iberoamericana* (Bariloche, Argentina, octubre 1999), la XIV: *Educación para progresar* (San José, Costa Rica, noviembre 2004), la XX: *Educación para la inclusión social* (Mar del Plata, Argentina, diciembre 2010) y la última, la XXIV: *Educación, innovación y cultura en un mundo en transformación* (Veracruz, México, diciembre 2014).

En este ámbito, se recrea la preexistente OEI (Oficina de Educación Iberoamericana) y se transforma en OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura).¹⁰ Este organismo convoca, también anualmente y previa a cada Cumbre de Presidentes, a las Conferencias Iberoamericanas de Educación, con los ministros del área de cada país miembro.

(9) <http://www.oei.es>

(10) <http://www.oei.es/index.php>

En la XIII Conferencia (Tarija, Bolivia, setiembre 2003), realizada un mes después que otra similar de la OEA, se retoma el canje de deuda externa por educación. Este tema, que es refrendado por varias Cumbres y también en las *Metas 2010-2021*, ha sido sumamente cuestionado por, entre otras muchas razones, posibilitar la injerencia de los organismos internacionales de crédito en la decisión de las políticas educativas nacionales, ya que es ingenuo suponer que tal canje se haría sin condicionamientos y permitiendo a los países desarrollar estrategias político-pedagógicas en forma soberana.

Durante la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación (El Salvador, mayo 2008) se decide la elaboración de un proyecto educativo para Iberoamérica. Durante la XX Conferencia (Buenos Aires, Argentina, octubre 2010) se aprueba el documento *Metas educativas 2021, La Educación que queremos para la Generación de los Bicentenarios*.¹¹ Este es aprobado por la citada XX Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (Mar del Plata, Argentina, diciembre de 2010). Está constituido por once metas generales, veintisiete metas específicas y treinta y ocho indicadores; también se establecen los niveles de logro esperados para cada una.

Metas Generales

- 1- Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.
- 2- Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.
- 3- Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
- 4- Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.
- 5- Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.
- 6- Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP).
- 7- Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- 8- Fortalecer la profesión docente.

(11) <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>

- 9- Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.
- 10- Invertir más e invertir mejor.
- 11- Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del Proyecto Metas 2021.

Cumbres de las Américas

En diciembre de 1994 se realiza en Miami, Estados Unidos, la I Cumbre de las Américas, en el marco de la OEA (Organización de Estados Americanos). Realizada por iniciativa de Estados Unidos, asisten todos los presidentes de los países de América, excepto Cuba, que no fue invitada por estar suspendida como miembro de la OEA desde la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ese organismo (Punta del Este, Uruguay, enero de 1962).¹²

En un proceso claramente determinado por los intereses estadounidenses, se propone la creación del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas) que, en su capítulo referido a *servicios*, también incluye a la educación. Por lo tanto, se la considera un servicio comercializable y que requiere un *mercado libre*, por lo que se permitiría la radicación de inversiones educativas con total apertura y libre circulación en todos los países signatarios. Es posible que la educación esté incluida en la recomendación de que los estados deberán abstenerse de brindar servicios que entren en competencia desleal con los demás servicios, bienes y capitales que circulen *libremente*.

En la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, Argentina, 4 y 5 de noviembre, 2005), por iniciativa de Venezuela y Argentina y con el apoyo de todo el Mercosur (Brasil, Paraguay, Uruguay) y otros, el ALCA es desechado definitivamente. Posteriormente, dados los cambios políticos generados en varios países de la región, la XXXIX Asamblea General de la OEA (Honduras, 3 de junio, 2009), integrada por los ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios, dejan sin efecto la Resolución de 1962 que excluía a Cuba de este ámbito. Sin embargo, Cuba considera a la OEA un

(12) <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>

organismo perimido. Recién en la VII y última Cumbre (Panamá, 1 y 11 de abril, 2015), participa el presidente cubano, después de cincuenta y tres años, durante la cual se produce el histórico encuentro con el presidente estadounidense.

La Cumbre de Miami citada elabora una serie de mandatos y un plan de acción; los aspectos educativos señalan, entre otros, que

16.2. Garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad, colaborando con los sectores público y privado y los actores no gubernamentales, y con el apoyo de las instituciones multinacionales. 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.

16.3. Promoverán, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales y del sector privado, la capacitación profesional de los trabajadores así como la educación de adultos, incorporando esfuerzos para que esa educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores.

16.7. Apoyarán la descentralización, incluyendo garantías de financiamiento adecuado y amplia participación en el proceso de toma de decisiones por parte de padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales.

La II Cumbre (Santiago de Chile, 1998), por su parte, emite la *Declaración de Santiago* y un *Plan de Acción* que, entre otras cuestiones, proclama:

6. Desarrollarán programas integrales de valorización y profesionalización de docentes y administradores de la educación, que combinen una adecuada formación inicial y continua, explorando mecanismos de incentivos vinculados a su actualización y al cumplimiento de estándares que hubieran sido acordados. La educación superior deberá colaborar a través de sus funciones de investigación y de docencia, las cuales deben ser fortalecidas con este propósito.

7. Los Jefes de Estado y de Gobierno, al reconocer la importancia central de la educación como fundamento del desarrollo, hemos acordado, de conformidad con los respectivos procesos legislativos, propiciar la asignación de los recursos necesarios al gasto de educación para alcanzar niveles cada vez mayores de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia en los procesos educativos, enfatizando el uso óptimo de los recursos y una mayor participación de otros actores sociales. Asimismo, reafirmamos nuestro compromiso de promover la cooperación horizontal y multilateral en materia educativa. (...) ¹³

En el marco de estas Cumbres de las Américas, la Secretaría General de la OEA crea, en 1996, la UDSE (Unidad de Desarrollo Social y Educación), responsable del seguimiento de los mandatos de las cumbres vinculados con la educación y la pobreza e impulsora de políticas en tal sentido. Con la cooperación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), promueve las Conferencias Interamericanas de Educación con la participación de los ministros del área de los países miembros, de las que se han realizado siete, y que constituyen la Comisión Interamericana de Educación. En agosto 2005, los Ministros de Educación adoptaron el *Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas*. ¹⁴

Además de las citadas Cumbres I y II, todas establecen alguno o varios “mandatos” sobre educación. En la última Cumbre (Panamá, 10-11 abril, 2015) se establecen otros seis sobre el tema y se aprueba una *Carta de intención sobre la conformación de un sistema interamericano de educación*. Uno de dichos mandatos dice:

3 - (...) Solicitar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) que promueva la discusión y formulación de políticas públicas a través de las instituciones pertinentes. Encomendar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, a través de la creación de un laboratorio de investigación e innovación de la educación para las Américas, apoye esta iniciativa e igualmente al Banco Mundial para que, mediante la creación de una red in-

(13) http://www.summit-americas.org/sisca/ed_sp.html

(14) <http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/Educaci%C3%B3nyCultura/Educa%C3%B3nenValoresyPr%C3%A1cticasDemocr%C3%A1ticas/Sobreelprograma/tabid/1229/Default.aspx>

teramericana de educación, consolide las diferentes propuestas en la materia. Para tal fin, se crea un grupo de trabajo compuesto por la OEA, el BID, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Mundial para que, con la activa participación de los países del Hemisferio, diseñe e integre estas iniciativas en un marco institucional interamericano”.

Los mencionados “mandatos” de estas Cumbres de las Américas corresponden, en su gran mayoría, a la visión neoconservadora o de fundamentalismo de mercado educativo tan caro al Banco Mundial. Palabras como oferta educativa, demanda educativa, servicio educativo, mercado educativo, usuario de la educación, estandarización de conocimientos, proliferan en declaraciones y documentos. Intentan imponer ideas: considerar a la educación como un servicio, buscar nuevas fuentes de financiamiento educativo al margen del Estado, introducir mecanismos de mercado en los sistemas públicos, promover nuevos estilos de gestión educativa, estimular la competencia interinstitucional de las escuelas, fomentar la demanda y no la oferta educativa, medir el costo educativo por alumno, arancelar el nivel superior, evaluar y difundir rankings de instituciones, profesionalizar a los educadores, responsabilizar a los docentes por sus resultados y premiar con escalas salariales diferenciales a los mejores, medir el sistema según costo-beneficio, implementar el voucher (bono o vale) o cheque educativo, estimular a las escuelas privadas y *charters*... Aplicadas durante la década del noventa, estas “sugerencias” bancomundialistas provocaron la desestructuración de los sistemas educativos públicos en nuestros países.

SEM, Sector Educativo del Mercosur

El Mercosur, Mercado Común del Sur, agrupó desde su inicio en 1985 a Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay. Posteriormente, se incorporaron Venezuela y, recientemente, Bolivia.

En diciembre de 1991 se convocó a la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, que conforman el SEM, Sector Educativo del Mercosur. Se define como

(...) un espacio de coordinación de las políticas educativas de los países miembros y asociados (...) a través de la negociación

de políticas públicas y la elaboración y ejecución de programas y proyectos conjuntos (...) en busca de la integración y el desarrollo de la educación en la región (...).

Se propone

(...) conformar un espacio educativo común, (...) con el objeto de lograr una educación de calidad para todos... (...); [asimismo, aspira] a ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, (...) con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región... (...).¹⁵

El SEM ha puesto en marcha otro plan:

**Plan de acción del Sector Educativo
del Mercosur (2011-2015)**
Objetivos estratégicos

Contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente;

Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo;

Promover la cooperación solidaria y el intercambio, para mejorar los sistemas educativos;

Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales; y

Concertar políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

(15) <http://edu.mercosur.int/es-ES/component/jdownloads/finish/7/414.html>

Si bien el propósito de unificar paulatinamente los sistemas educativos de cada país como una de las formas imprescindibles de integración real es muy loable, hasta ahora sólo se han realizado tibios avances en la coordinación de algunas políticas universitarias.

Hacia un nuevo tipo de integración

A los organismos mencionados –OEA, OEI, Mercosur– hay que añadir dos entidades de reciente creación que se proponen una integración de nuevo tipo sin tutelas extrarregionales, promovida en los últimos años por los gobiernos populares de esta parte del mundo.

Una de ellas es la UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas, creada el 23 de mayo de 2008, cuyos doce miembros son países de América del Sur. Ha creado un equipo de educación pero aún no se conocen sus avances.

La otra es la CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, constituida el 23 de febrero de 2010, que agrupa a treinta y tres países, sin Canadá ni Estados Unidos.

Sería saludable para el futuro de nuestros pueblos que la UNASUR y la CELAC retomaran el más antiguo de los proyectos educativos –el PPE, Proyecto Principal de Educación, UNESCO-OREALC, 1980-2000)–, el más olvidado y ocultado pero también el más democrático y emancipador.

Acerca de la “metitis”

“Metitis” es un vocablo acuñado por la compañera educadora Susana Fiorito –miembro directivo de la Biblioteca Popular Pedro Milesi (Córdoba)– que, si bien algo irreverente, denomina con precisión la infección de metas, objetivos, fines, alcances, expectativas de logro, etc., etc., que pululan en las declaraciones, actas, informes y comunicados de los varios organismos internacionales con incidencia en América Latina y el Caribe. Estos documentos se yuxtaponen y/o superponen, frecuentemente son contradictorios entre sí, circulan paralelamente, tienen los mismos protagonistas y firmantes en distintos organismos –ya sean los jefes de Estado o los ministros de Educación– y todos se presentan ambiciosamente

como nuevos. Pero no sólo ninguno es original sino que nunca se cumplieron los plazos fijados y tampoco se evaluaron las razones de su reiterado incumplimiento.

Actualmente, están en vigencia los siguientes:

Organismo	Plan/Proyecto	Vigencia
Organización de Estados Americanos (OEA) Comisión Interamericana de Educación	<i>Mandatos de las Cumbres Programa Interamericano de Educación</i>	1994-2015
UNESCO OREALC	<i>Proyecto Regional de Educación para Latinoamérica y el Caribe (PRELAC)</i>	2002-2015
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	<i>Metas Educativas 2021: la Educación que queremos para la Generación de los Bicentenarios</i>	2010-2021
MERCOSUR Sector Educativo del Mercosur (SEM)	<i>Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur</i>	2011-2015
<i>Elaboración propia</i>		

La reconocida pedagoga ecuatoriana, Rosa María Torres,¹⁶ estu-
diosa de estos temas, dice:

Y así llegamos al 2015, sin grandes expectativas, con poco que celebrar, otra vez con metas incumplidas, con grandes deudas pendientes (...) Quizás sea hora de apartarse de las ilusiones globales, de las macropolíticas, y de volver al territorio, a lo local, a la teoría, a la formación sistemática, al aprendizaje más que a la educación, a la creación y la experimentación en el campo pedagógico, filigrana crítica, apasionante e inalcanzable para los planes y las metas que se piensan allá arriba, en las agencias internacionales y los mega-eventos mundiales.¹⁷

(16) <http://otra-educacion.blogspot.com.ar/p/me.html>

(17) <http://otra-educacion.blogspot.com.ar/search/label/EPT>

Lo que nos pasa

Este sucinto recorrido histórico intenta mostrar *lo que nos ha pasado; es decir, lo que nos pasa y lo que nos sigue pasando*. Como los cursos de agua que se esconden, se bifurcan y se pierden en la maraña, toman nuevas formas, parecen nuevos y novedosos. Pero muestran –con nuevo ropaje, verborragia técnica y pseudo científica– aquello que *no ha terminado de pasar lo que nos pasa*.

Como decía León Rozitchner:

De allí su pretensión de actualidad y la certeza que tenemos: no la de aprender, como se dice, del pasado sino más bien de volver una y otra vez a interrogarnos sobre la función de este presente, para que sea distinto, para que en este tiempo (aún) de desdichas (para muchos pueblos), se abra un espacio de esperanza.¹⁸

Y ahora nos preguntamos... Después de esta sucesión de planes, proyectos, programas, documentos, análisis, publicaciones, estadísticas, investigaciones, estudios, evaluaciones, congresos, jornadas, foros, seminarios, expertos, profesionales, técnicos... ¿Dónde están los docentes? ¿Dónde los niños, los jóvenes y los adultos? ¿Dónde las escuelas? ¿Y el pueblo?

Con estos interrogantes, invitamos al lector a analizar las viejas nuevas metas para la educación.

Advertencia

Volvamos al *Proyecto Principal de Educación (PPE), 1980-2000*. Resulta paradójico que tanto la *Declaración de México (1979)* como la *Recomendación de Quito (1981)* fueran firmadas y aprobadas por todos los ministros de Educación latinoamericanos, la mayoría representantes de las dictaduras padecidas. Ello explica su incumplimiento posterior, ya que difícilmente los genocidas estuvieran preocupados por poner en marcha las recomendaciones de la UNESCO: se habían dado una misión más siniestra.

(18) Rozitchner, León. *El terror y la gracia*, Buenos Aires, Norma, 2003

Por lo tanto, conviene preguntarse acerca de los verdaderos autores de tan notable proyecto ya que, si bien lo refrendaron los sucesivos ministros de educación, es imposible suponer que lo redactaran.

Reconocimiento

Consultado que fue el Maestro uruguayo Miguel Soler Roca (10 de agosto de 2015), con su excesiva modestia, nos relata:

Ciertamente, la Conferencia de México fue una gran reunión, en pleno desarrollo de las dictaduras propias de América Latina. (...) La Declaración de México fue obra, fundamentalmente, de la Secretaría de Educación Pública de México. Cuando llegamos al Distrito Federal ya había un borrador preparado por los mexicanos, excelente, porque aquel país atravesaba un buen período en la materia. Tuvimos varias reuniones reservadas entre la delegación mexicana (potente) y los miembros del secretariado de la UNESCO. (...) Yo fui el Secretario General de la Conferencia, designado por el Director General de la UNESCO (...). Y el Secretario General Adjunto fue el Prof. Guillermo Fernández, argentino. Entre los miembros del Secretariado que apoyábamos la organización y el desarrollo de la Conferencia figuran varios argentinos, entre los que ubico al mencionado Fernández y también a J. Desimone y Enrique Oteiza (...).

(...) De modo que la “Declaración” resultó: a) de un muy elaborado trabajo preparatorio de los dirigentes de la educación mexicana; b) de reuniones de ajuste del texto entre la delegación mexicana y el personal de la UNESCO, con su Director General al frente y la participación no sólo mía sino de varios educadores (...); c) de varias sesiones y consultas reservadas a los jefes de las delegaciones nacionales –en su mayoría ministros– y d) de una sesión de la plenaria de la Conferencia que la aprobó “por aclamación”.

(...) Yo no fui uno de sus coautores, sino uno, entre los muchos que opinaron sobre su texto y contribuyeron muy modestamente al mismo, porque el borrador mexicano inicial era, no me cansaré de decirlo, excelente, y muy parecido a la versión finalmente aprobada.

(...) La Conferencia de México y su Declaración dio lugar al posterior lanzamiento del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe, con numerosas reuniones todas realizadas en países de A. Latina. Entre ellas, en abril de 1981 tuvo lugar la de Quito y en julio de 1982 la de Santa Lucía (Caribe). En ambas participamos tanto Márquez (se refiere al argentino Ángel Diego Márquez) como yo. Me jubilé a fines de julio de 1982 y, a partir de entonces, tuve unos pocos contactos como Consultor con el Proyecto Principal. Márquez quedó trabajando algunos años más y siguió más de cerca el Proyecto, (...).

Vaya este recordatorio como reconocimiento a los pedagogos que, como Miguel Soler Roca y Ángel Diego Márquez, trabajaron intensamente por una educación popular para Latinoamérica.

Buenos Aires, julio de 2015





CAPÍTULO I

Antecedentes de las Metas 2021: ¿Qué había antes de las Metas?

Presentación

El presente trabajo es el fruto de las lecturas, discusiones y reflexiones compartidas por el Grupo de Investigación sobre *Políticas Comparadas en Educación* del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Cada capítulo que compone este trabajo ha sido fruto de lecturas compartidas y discusiones enriquecidas a partir del intercambio entre los miembros del grupo. Las reflexiones aquí consignadas son producto de las disertaciones del grupo en la búsqueda de la comprensión del proceso —así como sus concepciones e implicancias— suscitado a partir de la aprobación por parte de los 21 países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos del documento Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, en ocasión del Congreso Iberoamericano de Educación llevado a cabo en Buenos Aires (Argentina) entre los días 13 y 15 de septiembre de 2010.

El primer capítulo da cuenta del contexto en el cual se realizan y firman las Metas 2021 en el marco de lo que se considera la sociedad iberoamericana. En ella se interroga a propósito de lo que esto significa, y acerca de las implicaciones que podría tener un proyecto de esta envergadura en el desarrollo de políticas educativas de la región. Se describe la noción de desarrollo desde la cual se soporta la necesidad de fortalecer los procesos educativos a partir de los planes y programas que se propone consolidar en las Metas 2021; se reflexiona sobre la noción de capital humano que subyace a la propuesta de las Metas y que da soporte a los planteamientos que se proponen para el mejoramiento de los procesos educativos y al final del capítulo se presenta el análisis de las estadísticas y su presentación en los cuadros utilizados en el documento de las Metas 2021. Es importante



señalar que algunos de estos conceptos son recuperados en distintos capítulos en virtud de que constituyen componentes medulares del documento de Metas 2021 y su relevancia amerita el análisis desde distintas perspectivas, lo cual nos posibilita enriquecer el abordaje.

En este capítulo se muestra una forma particular de conocer y comprender lo que significan las Metas 2021. Fue elaborado con una mirada crítica y sin perder de vista el rastreo de las concepciones, los conceptos y las perspectivas con que éstas fueron elaboradas. Dadas las implicaciones que tienen para la educación en Nuestra América como una región con intereses y necesidades particulares, proponemos la problematización de la unificación de miradas e intentamos encontrar la polifonía de discursos que hacen de esta política una cuestión para revisar y seguir estudiando.

Leer el mundo para comprender las Metas 2021 de la OEI

En septiembre de 2010, en Mar del Plata, Argentina, los gobiernos de la (antigua colonia de la) América Española y Portuguesa firmaron las Metas 2021 promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos. Se trata de un proyecto que promovería, dicho muy sucintamente y en sus propios términos, avances de la “inclusión” a partir de unas acciones que propicien una adecuada “calidad educativa”, capaces de subsanar las asignaturas pendientes del siglo XX y preparando el terreno para dar respuesta a los desafíos del siglo XXI. La propuesta es planteada como guía de acción para el diseño e implementación de políticas educativas. Así lo expresa el documento:

El proyecto presentado tuvo vocación no sólo de que fuera asumido por cada uno de los países, sino que se convirtiera en el referente para sus políticas públicas en materia educativa. Se trataba, por tanto, de que cada país concretara las metas en su propia realidad social y educativa, seleccionara las prioritarias, incluyera aquellas que considerara necesarias aunque no estuvieran en la formulación inicial, adaptara sus indicadores y niveles de logro y, finalmente, calculara su costo y estableciera un compromiso financiero. (OEI, 2010: 25-26)

La suscripción de la propuesta cosechó inmediatamente entusiastas adhesiones y, a la par, encendidas críticas. El hecho incon-

trastable de que países con gobiernos tan distantes como Cuba y Colombia, o Venezuela y Chile firmaran el convenio dio lugar a interrogantes tendientes a legitimar cada posicionamiento, a favor o contra la iniciativa de la OEI. Los unos se preguntaban: “¿Cómo puede ser tan malo un acuerdo que firmen los gobiernos de Raúl Castro, Hugo Chávez Frías, etc...?” “¿Cómo puede ser cuestionable un acuerdo que promueve la inclusión educativa?” “¿Cómo es que León Gieco y Nano Serrat cantaron en el acto de suscripción de las Metas si de verdad estuviésemos frente a un proyecto reaccionario?”, los otros respondían con preguntas punzantes: “¿Cómo es posible que gobiernos antagónicos de países como Chile y Venezuela firmen un acuerdo que los ponga en un mismo proyecto político educativo?”, “¿Cómo puede sostenerse que las Metas 2021 son un aporte a la democratización con muchas de las afirmaciones que se desprenden del texto?”, “¿Cómo puede ser bueno un acuerdo acompañado por el Banco Bilbao Viscaya Argentina y Editorial Santillana, sin hablar de la presencia mucho menos visibles de personajes ligados al Opus Dei?”.

A algo más de dos años de aquel acto en Mar del Plata el mundo sigue caminando entre procesos críticos y el tono predominante en el plano global dista de ser esperanzador, con la notable excepción del recorrido que vienen haciendo los pueblos de Nuestra América y muchos de sus gobiernos. En efecto, Europa está sufriendo en carne propia las fórmulas del Consenso de Washington cuyo único objetivo es preservar los intereses del capital financiero, lo que agudiza la crisis orgánica del viejo continente. Esas políticas son crecientemente resistidas por los sectores afectados, y resulta paradójico que Portugal y España —países de peso decisivo en la Organización de Estados Iberoamericanos— propicien el discurso de la inclusión educativa cuando sus gobiernos están ensayando políticas de desmantelamiento de la educación pública. Y resulta todavía más extraño que tanto el Rey Juan Carlos como el presidente Mariano Rajoy —que aplica sin concesiones las políticas neoliberales— reivindiquen los caminos que vienen explorando nuestros países.¹

Si en el campo económico la crisis del capitalismo de casino está lejos de llegar a su fin, en el plano de las relaciones entre bloques y

(1) Estas declaraciones se efectuaron en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana, ocurrida en Cádiz, España, en noviembre de 2012.

países se profundizó la política agresiva del imperialismo norteamericano, que desde 2001 incrementó a través de múltiples justificativos acciones expansionistas —como las sucesivas invasiones a Afganistán, Irak, Libia, y la amenaza latente hacia Siria, por ejemplo— y a ejecuciones sumarias contra personajes catalogados por EEUU como terroristas, violando todos los principios del derecho internacional.

La América Morena escogió otros caminos, y viene desplegando una política de articulación Sur-Sur en el horizonte de un mundo multipolar y diverso. Luego de doscientos años de vida independiente en repúblicas fragmentadas, resurge la posibilidad de un proyecto de Patria Grande, interrumpido luego de consumada la Primera Emancipación en 1824, con la victoria militar de Ayacucho. El escenario es tan desafiante como complejo, pues el proyecto Nuestro Americano transita por momentos de construcción unitaria pero a la vez de disputa. En efecto, conviven en la región gobiernos que están apostando a la construcción del socialismo del siglo XXI (es el caso de Cuba y Venezuela), otros que han continuado y perfeccionado el modelo neoliberal-conservador y unos terceros países que, sin proponerse explícitamente superar el orden capitalista promueven una cambios profundos fundados en principios de justicia social, independencia económica, soberanía política, primacía de los Derechos Humanos en la construcción de la política pública, la revalorización del papel del Estado y la recuperación de la “política” como práctica para intervenir y transformar la realidad.

La unidad latinoamericana y caribeña, pródiga de posibilidades y esperanzas, se enfrenta a múltiples escollos. Desde este gigantesco desafío se configura con todos sus bemoles el Mercosur, la Unasur, la Celac, el ALBA. Se van desplegando con lentitud pero con rumbo inequívoco nuevas instituciones como el Banco del Sur, se generan nuevos modos de intercambio entre nuestros países, nuevos modos de procesar los conflictos internos y externos, inéditos dispositivos de reaseguro de los procesos democráticos, mecanismos de inserción en el mundo y tomas de posición unitarios como bloque regional.

En sentido contrario se constituyó en abril de 2011 la Alianza del Pacífico —conformada por Chile, Colombia, México y Perú, con Panamá como país observador— presentada públicamente

a través de la Declaración de Lima. Estimulada y aplaudida por los EEUU.² En este punto, dejamos planteada la configuración de una nueva organización supranacional que aglutina a un grupo de países cuyos gobiernos hacen propias las bases del proyecto neoliberal-conservador y asumen su subordinación a las directrices de EEUU. Esta propuesta da señales muy claras sobre sus perspectivas ideológicas y el tipo de alianzas internacionales que propician sus estados miembros (o, más precisamente, los gobiernos actuales a cargo de los respectivos Poderes Ejecutivos³). Este elemento no puede soslayarse al momento de escritura final de estas líneas, cuando asistimos a una renovada contraofensiva de la derecha continental asistida y espoleada por las fracciones más duras de EEUU.

Este escenario —desigual, combinado y unitario, valga la complicación empírica y conceptual— tiene, desde luego, expresiones en el campo pedagógico y en el de las políticas educativas. En primer lugar, cada país tiene gobiernos que expresan unos proyectos de sociedad que fundan y/o legitiman sus políticas públicas y, con ellas, sus políticas educativas. Por caso, Chile ha profundizado su modelo de mercado en educación —lo que le ha valido una creciente resistencia del movimiento popular— mientras que Venezuela se enorgullece de ser el quinto país del mundo en cantidad de estudiantes universitarios, de la gratuidad de la educación y de la naturaleza emancipadora de sus formas y sus contenidos.

En segundo lugar, emergen puentes y proyectos de inspiración “internacionalista”, de signos, orientaciones, contenidos, alcances diversos. Los países del Mercosur vienen generando ámbitos de encuentro entre sus ministros de Educación, en diálogo con organizaciones sociales —especialmente las gremiales

(2) La Secretaria Adjunta de Estados Unidos para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roberta S. Jacobson, “indicó que las naciones de este bloque comercial, que reúne el 35% del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina, se integran más cada día y afianzan sus lazos comerciales y políticos en favor de sus poblaciones, lo que es ‘la más importante muestra de una política exitosa.’” En <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/eeuu-destaca-la-alianza-del-pacifico-como-modelo-pragmatico-y-exitoso>

(3) La reciente asunción de Michel Bachelet pone un signo de interrogación sobre el papel de Chile en este organismo. La nueva presidenta trasandina ha expresado como prioridad de su gobierno la integración a la región.

docentes— con quienes se van poniendo en cuestión aspectos de las políticas educativas que vayan impulsando el proceso de integración regional. Ya hubo pronunciamientos explícitos rechazando la validez de las pruebas PISA⁴, lo que marca un avance no tanto en relación a lo que se quiere y se puede sino en relación a lo que no se acepta ya como criterio, dispositivo y organizador de las políticas educativas. Los países del ALBA, por su parte, crearon el ALBA Educativo y están debatiendo qué educación es necesaria para sus países.

En el campo de las organizaciones populares, también emergen iniciativas de inspiración latinoamericanista. En diciembre de 2011 se lanzó en Bogotá el Movimiento Pedagógico Latinoamericano, impulsado y coordinado por la Internacional de Educación para América Latina y que se propone contribuir desde las comunidades educativas y territoriales a la construcción de una pedagogía emancipadora, a tono con los vientos de cambio que atraviesan América Latina.

También los organismos financieros internacionales promueven políticas educativas internacionalistas, algunos de ellos, paradigmáticos, de inspiración neoliberal y tecnocrática. Es el caso de la perspectiva del Banco Mundial, actor principal de las reformas de los años noventa. Esta institución preserva una palabra pública de gran autoridad en materia de formulación de políticas, a pesar de los sucesivos fracasos que generaron sus propuestas en los últimos treinta años. Nos parece oportuno recorrer algunos de

(4) El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (por sus siglas en inglés: *Program for International Student Assessment*) se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de unos exámenes que se realizan cada tres años en varios países con el fin de determinar la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años. Se miden, comparan y rankean los rendimientos de estudiantes en tres áreas de: *competencia de lectura, matemáticas y ciencias naturales*. Sus defensores argumentan su validez por estructurarse como un sistema “objetivo” de comparación. Sus detractores denuncian su naturaleza abstracta, descontextualizada, cuantitativa. En términos de su uso, se objeta lo que evalúa, como lo evalúa y qué se hace con lo evaluado. Por un lado, estimula la competencia y sanciona con la estigmatización de los perdedores; por otro, no ofrece elementos para analizar por qué ocurren los resultados obtenidos ni establece posibles líneas y recursos para modificar dichos resultados.

sus lineamientos actuales, pues tienen algunas afinidades —como veremos luego— con las Metas impulsadas por la Organización de Estados Iberoamericanos. El Banco elaboró en 2011 la Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial, y lleva como título “*APRENDIZAJE PARA TODOS. Invertir en los conocimientos y las capacidades para fomentar el desarrollo de las personas.*” El Resumen Ejecutivo —de libre disponibilidad en la web— despliega viejos argumentos sostenidos en pronunciamientos anteriores. Sus principales sostenes son la teoría del capital humano, la perspectiva tecnocrática de calidad educativa y la promoción de la iniciativa privada como vía para el desarrollo de los países pobres. La Teoría del Capital Humano es esbozada en varios fragmentos, y su reiterada defensa permitiría justificar la relación entre educación y pobreza — asignándole una vez más a la primera el lugar de causa eficiente de la segunda. Ahora agrega nuevos argumentos a su idea tradicional de que la educación “(...) es más importante que nunca para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 1986: 1).

En el texto que referimos, el Banco Mundial retoma principios de la Teoría del Capital Humano por el cual la educación condiciona la riqueza de las sociedades y de las personas. Más aún, da en este documento un paso delante de las afirmaciones tradicionales de dicha “teoría”, pues advierte que se trata de resolver dentro y fuera de la educación formal y, obvio, de la educación pública, aquellos recursos que hagan a las personas “empleables”. El texto advierte, en este sentido, que “el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza dependen de los conocimientos y las capacidades que adquieren las personas, no de la cantidad de años que pasan en un aula” (Banco Mundial, 2011: 3). Con la misma audacia teórica, avanzan en la asociación entre la pedagogía impulsada bajo el dispositivo de las pruebas estandarizadas y el crecimiento económico:

A nivel social, existen investigaciones recientes que demuestran que un nivel de capacidades de la fuerza de trabajo —medido por el desempeño en evaluaciones internacionales como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) y el Estudio de Tendencias Internacionales en Matemática y Ciencias— predice las tasas de crecimiento económico mucho mejor que los niveles promedio de escolarización. (Banco Mundial, 1996: 1)

Las conclusiones de este razonamiento⁵ se nos aparecen evidentes: la escuela por sí misma no puede garantizar niveles aceptables de desarrollo económico ni de bienestar –se tome como unidad de análisis a los países o a las personas. Se habría probado que la adquisición de ciertos conocimientos sería la llave del crecimiento.

En definitiva, la propuesta de la estrategia educativa del Grupo del Banco es la siguiente: Invertir temprano. Invertir con inteligencia. Invertir para todos. (...) La calidad debe ser el foco de las inversiones en educación, y los aumentos de aprendizaje constituyen una métrica clave de la calidad. (Banco Mundial, 2011: 4)

Para lograr el Aprendizaje Para Todos, el Banco Mundial se plantea trabajar en dos direcciones estratégicas: la reforma de los sistemas educativos y la construcción de una base de conocimientos de alta calidad para las reformas educativas a nivel mundial. En relación a los sistemas nacionales, se pretende:

(...) incrementar la rendición de cuentas y los resultados como complemento de la rendición de insumos. Para fortalecer los sistemas educativos, es necesario alinear su buen gobierno, la gestión de las escuelas y docentes, las normas de financiamiento y los mecanismos de incentivos para todos. (...) Operativamente, el Banco concentrará cada vez más su asistencia financiera y técnica en las reformas que promuevan resultados de aprendizaje. (Banco Mundial, 2011: 5-6)

Podremos ver en este punto una posición prácticamente idéntica expresada en las Metas –tanto en el concepto fuerte de “calidad educativa” como en el dispositivo de la “evaluación” allí propuesto.

En relación a la perspectiva mercantilista, el documento admite que en estos años hubo avances en la expansión cuantitativa del sistema

(5) En la página 47 –a modo de ejemplo– se plantea en la misma línea que en el Banco Mundial: *“La CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. (...) La culminación de este nivel es crucial (...) para acceder a niveles mínimos de bienestar y así romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos.”*

educativo, asumiendo “*la creciente importancia del sector privado*” (Banco Mundial, 2011: 3). En suma, la propuesta del Banco Mundial trasunta una revivida versión de la Teoría del Capital Humano con un avance en los supuestos vínculos entre las pruebas PISA y el desarrollo prometido. Pero incorpora definiciones muy audaces, como la afirmación de que las escuelas no son los únicos ámbitos de aprendizaje, ampliando el campo de instituciones o relaciones que pudieran proveer de los conocimientos que faciliten el progreso individual y social. Estas afirmaciones pueden justificar políticas que tanto hostiguen a las instituciones escolares poco propensas a adecuarse a los cánones tecnocráticos de la “calidad educativa” como a medidas propiciatorias de la ampliación de oportunidades para el sector privado.

Finalmente, la OEI es también un intento de inspiración transnacional para impulsar, como expresa el propio organismo en el texto de las Metas, una política educativa para nuestros países. ¿De qué se trata esta propuesta que abarca al conjunto de una región heterogénea, desigual, que está buscando consolidar un proyecto colectivo de presente y de futuro? ¿Qué aportes realiza la OEI al actual proceso histórico?

La sociedad iberoamericana: ¿una imposición cultural?

El proyecto elaborado desde la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) establece una serie de metas e indicadores educativos a alcanzar en el conjunto de los países iberoamericanos. Pero, ¿es posible pensar una educación común para Iberoamérica? ¿En qué medida es posible pensar la existencia de una “sociedad iberoamericana”?

Han pasado ya varios siglos de la invasión europea a nuestro continente americano. El saldo es conocido: genocidio, robo, el despojo de los recursos naturales y la asimilación de la cultura imperial por sobre la diversidad cultural indígena. Hoy, en pleno siglo XXI, frente al incipiente avance de un proyecto emancipador que con matices en cada país intenta marchar hacia una verdadera independencia que recupere las banderas de los grandes líderes que hace 200 años soñaron una América unida, nuestra América, la pregunta que cabe hacerse es ¿qué tan lejos ha quedado la dominación imperial en la vida del continente? ¿Cuál es el vínculo que actualmente tenemos

como pueblo con aquellos que han venido a imponer su hegemonía a sangre y fuego? Al respecto, vale mencionar las relaciones que se constituyeron sobre todo en la década neoliberal de los noventa y que en algunos casos se mantiene hasta el presente.

El remate del Estado argentino tuvo como beneficiarios privilegiados a las corporaciones empresariales de la madre patria. Apadrinados por los *lobbistas* del estado español, por aquel entonces nominalmente socialista, Repsol, Telefónica, Endesa, Aguas de Barcelona, Gas natural, BBVA, HSBC e Iberia comenzaron a manejar áreas clave de la economía y los medios de comunicación argentinos y a concretar fabulosas ganancias (...) los negocios españoles en América Latina se multiplicaron y los dólares comenzaron a afluir a Madrid por toneladas como la plata y el oro en la época colonial (Pigna, 2004: 65).

El planteo que se deja ver en las palabras iniciales del documento de las Metas no da cuenta de un análisis crítico de lo que fueron las relaciones entre estos países “hermanos”.

La conmemoración de los Bicentenarios de las independencias no puede quedar reducida, por importante que ello sea, a una revisión histórica de los acontecimientos, sino que debe plantearse como un compromiso conjunto orientado a enfrentar los actuales desafíos de los pueblos iberoamericanos y como una apuesta por el futuro (OEI, 2010: 15).

Está claro que nadie cuestiona la necesidad de avanzar en la búsqueda de una ciudadanía plena, pero siempre hay que hacerlo con memoria colectiva, verdad y justicia, lo que resulta una cuestión que por estos lugares estamos aprendiendo con más fuerza en los últimos tiempos y que no parece estar en la agenda de los países ibéricos. Todo lo contrario. Los enjuiciamientos a los magistrados que investigan los hechos ocurridos en la época del franquismo en España son una muestra de lo que estamos hablando.

Frente a estos contrastes surge una pregunta: ¿qué es la sociedad iberoamericana? ¿Existe tal cosa? La sociedad según la Real Academia Española es una “...agrupación natural o pactada de personas, que constituyen una unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno

de los fines de la vida...".⁶ Entonces ¿Qué fines en común se pueden perseguir con aquellos que sometieron y esclavizaron en nombre de Dios y la civilización a los distintos pueblos que ocuparon nuestro continente hasta su llegada? Hoy ya se ha dejado de lado el discurso religioso y se apela a cuestiones ligadas al avance de la tecnología que nos acerca (la globalización) o al discurso familiar de la hermandad de los pueblos. De hecho, en el marco de las negociaciones por la recuperación de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales a manos del estado argentino, los funcionarios españoles convocan al diálogo como lo harían las "naciones hermanas"⁷. Ciertamente es que la inmigración europea es parte de nuestras raíces. Tan cierto como el hecho de que si no hubieran arrasado con los pueblos originarios que habitaban en el territorio nuestras raíces serían otras. Pero también es real que, producto de la dominación imperial, surgen las voces de la resistencia y la emancipación americana que ya lleva más de 200 años de lucha. Nuestra América es un proyecto posible, pero pone como condición la soberanía económica, política, cultural y territorial. ¿En qué lugar nos pone un modelo como el que proponen las Metas 2021?

Las Metas están legitimadas sobre la base de una construcción cultural ficticia. Una especie de relaciones carnales que están más cerca del síndrome de Estocolmo que de la fraternidad de los pueblos. Dice el documento:

Así, de la mano de los Bicentenarios y en la antesala de las primeras celebraciones, en un mundo globalizado en el que la región iberoamericana debe ganar protagonismo, parece, pues, que es el tiempo oportuno para plantearse un proyecto colectivo que contribuya a dar sentido a las ansias de libertad que recorrieron Iberoamérica hace doscientos años (...) (OEI, 2010: 15)

Efectivamente, lo que corrió por Iberoamérica fue la noticia de que España había caído en manos de Napoleón, una noticia que intentó de acallarse para no modificar ninguna de las realidades de sometimiento que se vivían en las colonias españolas de América del Sur. Afortunadamente, las ansias de libertad fueron más que las aspiraciones del

(6) Extraído del diccionario de la Real Academia Española on line. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=sociedad

(7) CF, Infobae on line. <http://www.infobae.com/notas/649275-YPF-Espana-ahora-le-pide-a-la-Argentina-dialogar-como-naciones-hermanas.html>

colonialismo español. Entonces, ¿cuál es el sentido de poner en plano de igualdad lo que nunca fue igual? Si uno lee las propuestas de las Metas podrá encontrar algunas pistas como por ejemplo que

(...) estos objetivos no serían suficientes si no se incluyeran otros dos, que completan el carácter específico del proyecto: la necesaria participación social y el compromiso solidario de los países con mayores recursos para contribuir al logro de las metas de aquellas naciones con menos posibilidades (OEI, 2010: 16).

Se plantea entonces una dependencia económica de los países pobres en relación a los ricos. Es decir, no se plantea la posibilidad de independencia económica o decisiones soberanas de los países “subdesarrollados”, es una lógica de caridad en relación a la superioridad de algunos países, casualmente España y Portugal, sobre el resto. Como se ve el concepto independencia no parece estar en el imaginario de las aspiraciones de los promotores de este proyecto. El solo hecho de ver cómo aún conservan a sus reyes como si fueran celebridades que pretenden mandar a callar a los líderes latinoamericanos elegidos por el pueblo, ilustra las posibilidades en las que se enmarca y el criterio desde el que piensan a las sociedades justas y democráticas.

En la organización mundial, el imperialismo de Europa Occidental impuso como instrumento de dominación la idea de raza para distinguir unos grupos humanos superiores de otros inferiores. Este patrón de dominación se desarrolló en América Latina en el marco de la relación colonial para legitimar la dominación de los países centrales sobre la región. Resulta interesante introducir en este punto el concepto de colonialidad del poder, de Aníbal Quijano, que da cuenta de la reconfiguración de la relación colonial entre las potencias centrales y la periferia una vez desaparecido el colonialismo como lazo formal político. “Cuando el colonialismo fue eliminado, la relación colonial de dominación entre razas no sólo no se extinguió, sino que se hizo en muchos casos mucho más activa y decisiva en la configuración del poder” (Quijano, 2000: 82). El elemento central de esta configuración del lazo colonial es la prevalencia del eurocentrismo como parámetro para establecer el estado de las condiciones en la periferia. Este elemento contribuye a legitimar la relación de dependencia y con ello a perpetuar las relaciones de dominación al entenderlas como producto de diferencias naturales en el desarrollo de los pueblos.

Volviendo a la pregunta sobre la existencia de la sociedad iberoamericana, hay que decir que es real que existe un lazo de hermandad ente los pueblos. Pero eso va más allá de los gobiernos. Desde la inmigración a fines del siglo XIX hasta la guerra civil española. Desde el exilio de la última dictadura hasta la crisis del 2001, incluyendo la crisis europea que se vive en el último tiempo. Los pueblos supieron hacerse un lugar y caminar juntos más de una vez. Como dice un historiador: “Siempre supimos que hay dos Españas: La entrañable la *España en mi corazón* que sentía el poeta González Tuñón, la que dio gente como Fray Bartolomé de las Casas, y la otra, la de Pizarro, la de Franco, la de Aznar y sus banqueros...” (Pigna, 2004: 66). Es en este sentido que la sociedad iberoamericana solo podría pensarse desde la fraternidad de los pueblos y no desde el negocio de algunos gobiernos que pretendan naturalizar una imposición cultural que lejos está de las aspiraciones de Nuestra América.

Y es por ello que en la coyuntura que se vive en el contexto latinoamericano, creemos que las discusiones de fondo acerca de las políticas educativas deben darse en primer lugar en el marco de Nuestra América y no de “nuestra Iberoamérica”.

La noción de desarrollo y la educación, una mirada histórica

La noción de desarrollo en los Planes de Educación de la Región está naturalizada en relación con el avance, ascenso y mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos; en especial, se ha relacionado el mejoramiento de las condiciones de los sujetos con el tipo y nivel de educación que adquieren, bajo el supuesto de que la cantidad y calidad en los estudios realizados mejoran la vida: “En los últimos años se ha generalizado el convencimiento de que la educación es la clave del desarrollo. La UNESCO desde hace décadas ha trabajado en esta perspectiva (...)” (UNESCO, 2001: 11). Los programas que en América Latina se vienen implementando desde finales de la década de los 70, y que devienen en planes y metas de políticas públicas, intentan vincular a la región en procesos de mejoramiento de la educación con la intención de generar mayor desarrollo económico y social. Pero esta relación que se establece entre el crecimiento económico y la educación en la perspectiva del desarrollo tiene sus orígenes en la clásica concepción capitalista

que busca legitimar la necesidad del aumento de la mano de obra y la consolidación de espacios para la producción a partir de la ampliación de la educación.

Si bien estas ideas, ancladas en la perspectiva más liberal del desarrollo, han estado presentes y han guiado la construcción de políticas educativas, es importante señalar que esta concepción de desarrollo se ha ido modificando en la medida en que el capitalismo afrontó sus cambios y crisis. En tiempos del modelo keynesiano, en el contexto de la recomposición del capitalismo con la hegemonía del Estado Benefactor, era el Estado quien debía impulsar y ejecutar las políticas educativas, asumiendo el costo de la educación para el desarrollo de los países. A partir de la crisis del capitalismo en los años 70 y el posterior derrumbamiento de la concepción de los Estados-Nación, la transición neoliberal y el proceso de globalización a partir del derrumbe de las fronteras nacionales y con ello la transaccionalización de las economías, los estados se reestructuraron, reduciendo las empresas públicas y el gasto en los asuntos sociales, generando a su vez procesos de descentralización y presentando los recortes como una necesidad de que el sector privado asumiera los costos y las orientaciones que fueran necesarias para construir un proyecto de educación que diera cuenta de estas nuevas directrices, donde el Estado se convirtiera en el regulador del proceso educativo, dejando de lado el compromiso económico y estableciendo los parámetros educativos acordes a los intereses de los sectores privados de la producción. De hecho es una característica de este modelo la privatización de todos los derechos básicos fundamentales de la producción que estaban en manos de los Estados como la salud, la educación y los recursos naturales.

La configuración de la idea de desarrollo en el orden mundial durante el siglo XX

En términos históricos, el concepto de desarrollo emergió como idea fuerza en el escenario mundial durante la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la reconfiguración del poder capitalista producto de la Segunda Guerra Mundial. En el marco de disputa ideológica durante la guerra fría, este concepto supuso un elemento teórico al servicio del capitalismo a través del cual atraer para sus filas a los países del llamado “Tercer Mundo”, es decir a aquellos que no estaban alineados a ninguno de los dos grandes bloques de poder liderados por EEUU y la URSS.

La idea del *desarrollo* surgió como parte del patrón de dominación capitalista, identificada con la idea de crecimiento económico, y con los preceptos básicos de la economía neoclásica: el individualismo como forma de organización social, la aplicación de las matemáticas a la economía como base de la misma, el uso del mecanicismo proveniente de la física aplicado a la comprensión de las relaciones económicas, y el precepto de que todo es plausible de ser cuantificado para su análisis. Pero además, la idea de desarrollo incorporó, a diferencia de otros conceptos de las ciencias económicas dominantes, una idea dinámica de proceso, de camino posible para alcanzar cierto estadio, y no sólo un objetivo estático como es el caso por ejemplo del concepto del “bienestar”.

El término desarrollo surgió y fue utilizado durante décadas en un contexto político concreto —la segunda posguerra— para brindar una nueva explicación a la injusta organización mundial que el sistema capitalista impone, es decir en el contexto de la correlación de fuerzas a escala global entre el centro y la periferia. La idea de alcanzar el desarrollo se posicionó como una aspiración universal legítima que hegemoniza hasta la actualidad los debates en torno a la superación de las condiciones socioeconómicas adversas de los países periféricos. Supone la organización del mundo en países desarrollados y países subdesarrollados o en vías de desarrollo, marcando cierta tendencia evolutiva: habría una forma de actuar y de manejar la economía que llevaría a estos últimos a alcanzar las condiciones de los países centrales. Desde la perspectiva hegemónica, en la carrera por el crecimiento económico, el desarrollo funciona como una trampa conceptual según la cual sería el horizonte a alcanzar por algunos países para igualar las condiciones de existencia de todos. En este sentido, el concepto de desarrollo está también ligado argumentativamente a la idea de progreso, núcleo central en el desarrollo teórico eurocentrista.

En este marco cobra sentido la denuncia de Gilbert Rist en torno a que “se ha pretendido hacer creer que los problemas del *desarrollo* surgieron con la descolonización y afectan en primer lugar a los países del sur —porque es ahí donde reina la miseria más insoportable—” (Rist, 2002: 3). Esta manera de pensar la relación entre los países centrales y la periferia funciona como invisibilizador de las relaciones de dominación que imperan en la organización del sistema-mundo. A su vez, la hegemonía que alcanzó el concepto de

desarrollo en el pensamiento económico y político implicó para los países no centrales la dificultad de crear esquemas de pensamiento y formulaciones teóricas autónomas para afrontar los problemas económicos en los países de la periferia a causa de adolecer del colonialismo epistemológico que supuso dicha hegemonía. Siguiendo el planteamiento de Rist, el desarrollo se erigió como una “creencia occidental”, y en tanto tal contiene también rasgos mítico-religiosos. Pasó a formar parte del núcleo de creencias capitalistas ligadas a la idea de modernidad: la creencia en el mercado como regulador de la economía, el valor del dinero, el principio de ganancia y la idea de que el crecimiento puede ser indefinido funcionan como soportes teóricos de la idea de desarrollo. En Marx, el capitalismo contiene elementos religiosos en cuanto a la organización de las relaciones entre el hombre y el mundo, mediadas por los objetos, a partir del cual se produce una objetualización de las relaciones sociales. Desde esta perspectiva, el desarrollo podría pensarse como concepto religioso en tanto funciona como eje para articular la relación entre países en la organización mundial que se toma como natural, invisibilizando la dimensión histórica de su conformación y su intencionalidad política. Dentro de la complejidad que supone el análisis histórico del concepto de desarrollo, es importante señalar que existen diversas corrientes de pensamiento en relación al desarrollo que dan cuenta de una multiplicidad de actores que responden a intereses de diversos sectores de la sociedad, desde visiones desarrollistas ligadas al orden de dominación mundial, hasta intentos de resignificación del concepto desde América Latina, ligadas a visiones más progresistas, con lo cual se trata de un concepto que ha estado en disputa desde su surgimiento.

Ya en la década del 50, comenzó a cristalizarse el andamiaje conceptual que vincula a la educación con el desarrollo: desde las teorías del capital humano comenzó a tomar impulso la idea de que la educación es un factor clave para alcanzar el desarrollo. La educación, entonces, es entendida como un factor productivo cuantificable, productor del capital humano —personas— que se constituye en el insumo básico para el desarrollo y el crecimiento económico de un país. De este núcleo ideológico se desprende todo un bagaje conceptual asociado a las ideas de eficiencia en la gestión de la educación y en la administración de recursos; ideas que siguen vigentes en la actualidad, erigiéndose en territorio de disputa a la hora de pensar un proyecto educativo alternativo. Así,

es posible encontrar la utilización de términos referidos a estas ideas provenientes del mundo empresarial tanto en el marco de un proyecto como el de las Metas 2021, ligado a la idea de educación como formación para la inserción en el mercado laboral capitalista, como en el marco de un proyecto educativo emancipador como el que se expresa en la Ley de Educación de Venezuela del año 2009. Por lo tanto, resulta necesario tener en cuenta el fuerte arraigo que presentan estas ideas en el discurso educativo para no perder de vista que muchos de los términos referidos a cuestiones empresariales, como la calidad, o la eficiencia, constituyen también escenarios de disputa que es necesario resignificar y redefinir con miras a la construcción de un proyecto educativo emancipador.

En los años 70, se produjo otro clivaje a nivel mundial tras una nueva crisis recesiva del capitalismo que dio el impulso a la reinención de sus sustentos teóricos. Se realizó entonces una revisión a nivel mundial del concepto de desarrollo originada en las nuevas condiciones económico-políticas mundiales. Ante los fracasos en los ámbitos social y ambiental, el concepto de desarrollo comenzó a ser adjetivado, dando lugar al surgimiento de conceptos como desarrollo *humano* y desarrollo *sostenible*. Es en este contexto histórico de crisis que tomaron preponderancia las ideas neoliberales, acomodando según sus intereses algunos de estos preceptos y, dentro de las cuales, se destacó la concepción de la educación como formación para el empleo, idea que hegemoniza la agenda educativa hasta la actualidad en muchos de los países de nuestra región. Con una fuerte impronta liberal-individualista, se proponía a la educación como vía para superar las situaciones socioeconómicas adversas y alcanzar la inserción en el mundo del trabajo para los sectores empobrecidos.

Existen numerosos documentos y declaraciones que constituyen los antecedentes de las Metas 2021. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX es posible rastrear las innumerables publicaciones periódicas de los organismos internacionales vinculadas a la educación. Una vez y otra vez se renuevan los objetivos a alcanzar y se establecen plazos de tiempo que nunca en la historia se cumplieron. Esto forma parte del esquema de pensamiento dominante: se propone un horizonte a alcanzar como panacea de igualdad que es imposible de alcanzar si no se altera estructuralmente el sistema de dominación y la relación capital trabajo imperantes. En el mismo sentido, plantea Rist que:

(...) cada teoría o cada declaración quiere aparecer como la solución por fin descubierta de los “problemas del desarrollo”. Sin embargo, observadas más de cerca, se comprueba que las supuestas novedades son simples variaciones sobre el mismo tema que permiten a los distintos actores del desarrollo reafirmar su legitimidad (Rist, 2002: 3).

De esta forma, el concepto de desarrollo funciona como elemento aglutinador de un sinfín de objetivos, metas, indicadores, fracasos e ilusiones de crecimiento y de superación de la pobreza propuestos por los organismos internacionales. Porque, ¿quién podría oponerse a la idea de crecimiento y desarrollo de los países de la periferia? ¿Cómo no caer en la tentación de creer en la idea de que exista una fórmula para superar la pobreza imperante en vastas regiones del planeta?

Pero es necesario enfatizar y tener siempre en cuenta que desde la perspectiva de las teorías del desarrollo dominantes, la pobreza es entendida como una fatalidad que sólo puede superarse mediante la modernización de la economía, y no como el resultado de una forma de organización social y política que se sostiene justamente en la desigualdad para funcionar. Desde este esquema de pensamiento dominante, la educación constituiría un factor individual para solventar la situación de pobreza. No se pone en cuestión en el análisis la existencia de dos grupos distintos de países o regiones ni la injusta organización de los mismos en el orden mundial. Pareciera que en los países subdesarrollados, es la pobreza la que obstaculiza el desarrollo, y no las relaciones de dominación y la organización del sistema mundo en centro y periferia.

La noción de Desarrollo en los planes de educación previos a las Metas 2021

En el marco general de la consolidación de las políticas neoliberales a nivel mundial, se constituye a inicios de la década del 80 el Proyecto Principal de Educación Para América Latina y el Caribe (PPE), que orientó la educación de la región durante 20 años —de 1980 al año 2000—, estructurado bajo una concepción de desarrollo que mostraba los cambios a propósito del papel del Estado y los objetivos de la educación en una nueva condición del momento:

Un elevado espíritu y un alto sentido de responsabilidad han animado a la Conferencia en sus deliberaciones acerca del papel decisivo que corresponde a la educación dentro de un nuevo estilo del desarrollo, es decir, un desarrollo equilibrado que contribuya a reorientar las actividades económicas hacia una mayor homogeneidad social y hacia la producción de bienes y servicios que sean realmente necesarios para la sociedad y para las naciones. Compete así a la educación humanizar el desarrollo, al reconocer en ella la potencialidad básica para contribuir a forjar un futuro culturalmente más independiente, que revista condiciones sociales y económicas más armónicas y más justas, y que alcance aquellos valores propios de la dignidad humana que la totalidad de las poblaciones de la región merecen y requieren (OREALC, 1979: 2).

Luego definirá que una nación desarrollada es la que logra tener una población informada, culta, eficiente, productiva; “Que ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación” (OREALC, 1979: 3); dando así la tarea fundamental a la educación para el desarrollo; sin embargo, se evidencia en esta declaración una tendencia a reconocer el desarrollo como *desarrollo humano*, ya que aún menciona la importancia de los valores, afirmando que lo más importante es *ser* y no *tener*, generando así una tendencia en la concepción de desarrollo que le apuesta a valores humanos universales y de liberación de los pueblos que ya no aparecen más en los programas posteriores como el de las Metas 2021. Esto evidencia una transición en el cambio de modelo, como lo menciona al final de la declaratoria, en la cual se interpela a la UNESCO: “Para que siga prestando su colaboración más decidida en favor del pronto establecimiento de un nuevo orden económico internacional” (OREALC, 1979: 5).

Esa petición, de la mano de los objetivos que se plantearon: a) *Alcanzar la escolarización básica* a los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años de duración; b) *Superar el analfabetismo*, desarrollar y ampliar los servicios educativos para jóvenes y adultos con escolaridad incipiente o sin escolaridad; c) *Mejorar la calidad y la eficiencia* de los sistemas educativos, y de la enseñanza en general, a través de la realización de las reformas necesarias y del diseño de sistemas efectivos de medición de los aprendizajes (UNESCO, 2000: 9), fueron evaluadas 20 años después con no muy buenos resultados.

Como antecedente que define a la educación como uno de los elementos centrales para mitigar la pobreza, se encuentra la Declaración de Cochabamba, realizada en el 2001, producto de la reunión de los ministros de la región para evaluar el PPE y en donde se afirma que la pobreza ha aumentado en América Latina, contando con una población de 220 millones de pobres y un analfabetismo del 11%, sin que se hubiesen dado grandes cambios durante los 20 años transcurridos a partir de la última declaración que se había realizado en el año de 1979 y en donde se manifestaba cómo la pobreza se ha extendido en la región, asumiendo el “bajo nivel educativo como un factor determinante de pobreza (UNESCO, 2001: 6)”.

En las Metas 2021 de 2010 se vuelve a hacer manifiesta la tesis de que la educación es condición necesaria y suficiente para *bajar los índices de pobreza* y generar mejores condiciones de vida de los más pobres: “La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de las desigualdades y de superación de la pobreza” (OEI, 2010: 35). Sin reconocer en los tres momentos, el problema de la acumulación de riqueza y concentración del capital como el factor principal de las desigualdades extremas que vive la población en la región. Es decir, se sigue asumiendo que la responsabilidad mayor de la pobreza es el bajo nivel educativo, que desde el año 1979 está presente en las declaratorias y es utilizado como argumento para exigir elevar el nivel educativo, pero con la gran paradoja que tampoco resuelven sus limitantes para ampliar la producción y el consumo, como lo reconocen en la Declaración de Cochabamba, al afirmar que no cumplieron con los objetivos y las metas que se habían propuesto con el PPE.

En dicha declaración aparecen nuevos conceptos que van dando cuerpo a la propuesta que avanzó durante las dos décadas anteriores, y que visualizan con claridad el surgimiento de la globalización, la noción de calidad, la importancia a la gestión en el campo educativo, desarrollo de medios y tecnologías para la educación y la cooperación internacional como apoyo al desarrollo. Todos estos conceptos se reiterarán, ampliarán y fortalecerán en el transcurso del tiempo y se vincularán de manera muy fuerte en el proceso educativo de la región. Se afirma además: “La actual globalización de los mercados excluye a un número creciente de personas de los beneficios del desarrollo social y económico, por las limitaciones en su formación educativa

que no les da la posibilidad de insertarse positivamente en dicho proceso” (UNESCO, 2001: 4). De la misma manera, en las Metas 2021 se afirma que al año 2010 no se ha podido reducir la pobreza y que la desigualdad es uno de los rasgos que marcan a la región como una de las más inequitativas. “(...) cuya heterogeneidad en niveles de desarrollo y bienestar es muy notoria” (OEI, 2010: 35), lo que ratifica que en casi 40 años, a pesar de sus diagnósticos sobre la necesidad de la educación para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y por ende generar procesos de desarrollo que aumenten el nivel de las naciones, nada de ello han logrado al respecto.

Aun así, el concepto de desarrollo ha tenido sus modificaciones en el tiempo y a través de las declaraciones; en la PPE se habla del desarrollo con un énfasis en los valores, como una necesidad de alcanzar imperativos categóricos que vayan más allá de la producción, por ello afirma que existe una necesidad de humanizar el desarrollo. En la Declaración de Cochabamba se utiliza la noción de desarrollo humano y se afirma que este no es posible sin la educación; pero además aparece la afirmación de la necesidad de una educación pública y reconoce la educación como un derecho:

Ello refuerza nuestra convicción de que la educación es ante todo un derecho básico de las personas y que los estados, a través de sus gobiernos, tienen la responsabilidad ineludible de hacerlo efectivo. En una región con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de la educación pública constituye mecanismo clave para una democratización social efectiva (UNESCO, 2001: 7).

Pero luego afirma que este derecho es compartido y que deben generarse prácticas multisectoriales, es decir, no aparece la responsabilidad del Estado en la garantía total de este derecho, además reafirmará la necesidad de una educación de calidad apareciendo estas nociones junto con la de eficiencia, que luego se volverán parte del lenguaje cotidiano en el campo de la educación.

Al final de la Declaración de Cochabamba aparecen una serie de recomendaciones que incluyen la reflexión permanente sobre la educación que se requiere en un mundo globalizado:

- a) Revisar y construir currículos comunes,

- b) Afianzar los procesos de formación docente,
- c) Establecer procesos de gestión donde se realicen evaluaciones sobre los procesos de descentralización y desconcentración educativos, es decir, revisar cómo avanzan los procesos de privatización de la educación, sin decirlo de manera explícita (UNESCO, 2001: 7).

En relación a lo concerniente a calidad se dedica todo un apartado de esta declaración y luego aparece una sección para tratar específicamente la necesidad de inversión, sin dejar en claro a quién o quiénes corresponde esa inversión; allí mismo hace referencia a la necesidad de crear sistemas de información y cooperación internacional que intentan reforzar la concepción de educación para Iberoamérica, ya que la cooperación ha sido uno de los ejes de trabajo de los países europeos, en este caso, se trata de España y Portugal, antes de la crisis. Pero lo cierto es que en la última década se habían ampliado los programas y proyectos de cooperación de la UE en Latinoamérica, con el compromiso de ir en aumento. Esto en principio fue importante para el avance de proyectos con ONG pero luego los estados decidieron solicitar que esa cooperación tenga como prioridad los proyectos que se realizan de manera conjunta con el Estado. Luego de la implementación infructuosa de estos programas y la necesidad del capital de avanzar en su concepción de desarrollo, sostenido en la tesis que la educación es uno de sus ejes centrales, en el año 2000, antes de la Declaración de Cochabamba, la OREALC citó a un grupo de “expertos” en educación para que realizaran un análisis prospectivo de la Educación en América Latina y el Caribe, con la intención de construir la visión de lo que denominaron “Educación para el Siglo XXI”. De este seminario, salieron algunas de las reflexiones y categorías que soportan las Metas 2021 y que establecen los nuevos criterios desde el 2010 en materia de educación para la región y que en última instancia, le dan los derroteros en cuanto a lo que un mundo globalizado requiere de la región en términos de educación y le nutre de los conceptos necesarios para que la educación esté cada vez más cerca de convertirse en un instrumento y una mercancía al servicio de este momento del capitalismo.

Apuntes sobre el documento Metas 2021 en relación al concepto de desarrollo

En las Metas 2021 se mantiene la confianza en que la educación, guiada bajo los parámetros de un programa, plan y metas adecuadas,

puede llegar a resultar efectiva para el avance de los países de la región a los que ahora se les suma España y Portugal: “Es, sin duda, un tiempo de esperanza, pero también de responsabilidad y de compromiso para una comunidad iberoamericana en construcción desde los cimientos de la libertad, la igualdad y el desarrollo” (OEI, 2010: 11).

En este caso, hace referencia al desarrollo económico y social, sin hacer énfasis en el desarrollo humano como en las anteriores declaraciones analizadas, pero sí en los objetivos que se ha propuesto la ONU para el 2015, denominados las “Metas del Milenio” que vienen siendo las mismas que encontramos en los Planes anteriores:

El acuerdo de todos los países para terminar con la pobreza en el mundo, para lograr que todos los niños cursen la Educación Primaria y para avanzar de forma decidida en la igualdad de género ha supuesto un estímulo importante para que la gran mayoría de los estados se esfuercen en la consecución de estos objetivos o se sientan solidarios con aquellos que tienen más dificultades (OEI, 2010: 17).

Lo que expresa además el cumplimiento de unas Metas que van más allá del tema educativo, ya que manifiestan una búsqueda de generar escenarios que equilibren los niveles de desigualdad extremos en el marco complejo de la dinámica propia del sistema y de su acomodamiento en este momento de nueva crisis del capitalismo. Es por esto que hay un reacomodamiento del lenguaje y el uso de las nociones, teniendo en cuenta que se ha pasado de un momento de crisis previo al modelo neoliberal que se hace explícito en el PPE de finales de los 70 y comienzos de los 80, el desarrollo del neoliberalismo y sus implicaciones en la educación desde los años 90 y ahora una nueva crisis del capitalismo a partir del desequilibrio que ha generado el neoliberalismo. Desde esta perspectiva, las Metas buscan tender un puente entre lo que quedó pendiente de realizar en los planes anteriores y los retos que les exige asumir este nuevo momento de crisis; esto es lo que se lee a propósito del estudio de prospectiva que hace Brunner en el seminario de Chile en el año 2000 y que sirve como hipótesis central de las Metas en relación con los desafíos que le esperan a los países de la región, ahora sumando a España y Portugal:

La educación latinoamericana enfrenta dos desafíos de enorme magnitud. Por un lado, debe cumplir las “asignaturas pendientes”

del siglo XX, tales como universalizar la cobertura preescolar, básica y media; incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario. Por otro lado, debe dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las “nuevas tareas” de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural, adaptando para ello sus estructuras, procesos y resultados y las políticas educacionales, a las transformaciones que –por efecto de la globalización– experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ambas agendas –del siglo XX y del siglo XXI– son tremendamente exigentes y costosas (Brunner, 2000: 82).

En las metas se dice:

Todas ellas son tareas que se muestran necesarias y que aparecen impulsadas por los cambios sociales y tecnológicos que vive la sociedad, pero también por las nuevas exigencias hacia el sistema escolar. La agenda educativa de la región, como se apuntará a continuación, ha de hacer frente a dos agendas ineludibles: los desafíos pendientes del siglo XX y los nuevos desafíos del siglo XXI (OEI, 2010: 20).

Todo esto está ligado a la hipótesis inicial de mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos, pero en especial del mejoramiento del sistema productivo y de consumo, de tal manera que la Educación se convierte, en este milenio, en el gran derrotero a seguir para impulsar el desarrollo: “Gran parte de los compromisos internacionales suponen que la educación es un eje clave del desarrollo” (OEI, 2010: 21).

En el texto también está presente la idea de que al estar el mundo dividido entre países desarrollados y subdesarrollados, aquellos tienen la responsabilidad de “ayudar” a que estos alcancen el crecimiento económico y el desarrollo:

Se pide a los países iberoamericanos con mayores recursos, a los organismos internacionales de financiación, a las agencias

de cooperación, a las empresas que han asumido su responsabilidad social corporativa y a las instituciones y fundaciones dedicadas a la educación y a la inclusión social, que apoyen a los países y regiones con mayores dificultades educativas para la consecución de las metas planteadas (OEI, 2010: 17).

A lo largo del texto de las Metas 2021 se entiende a la educación como factor para alcanzar el desarrollo y, por ende, como una solución para superar la pobreza en términos individualistas. Así, en la introducción del documento se propone la construcción de “un proyecto que, articulado en torno a la educación, contribuya en forma decisiva al desarrollo económico y social de la región, a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ende libres, en sociedades democráticas, igualitarias, abiertas, solidarias e inclusivas...” (OEI, 2010: 15).

Tal como señala Aníbal Quijano, la teoría de la modernización, surgida en la década del 50:

(...) logró imponer como parte del sentido común universal, aún hoy vigente, la división de la experiencia de la humanidad en ciertas áreas específicas: economía, sociedad, cultura y política. Y otorgó a la cultura la condición de sede y fuente de las explicaciones acerca de las diferencias entre los grupos humanos respecto del desarrollo (Quijano, 2000: 79).

Desde esta perspectiva, existe una imbricación entre la idea de desarrollo y la de modernización. En el texto de las Metas 2021 la educación, como parte de la cultura, constituiría antes que un proyecto propio de cada pueblo, una vía para alcanzar el desarrollo mediante la aplicación de la teoría de la modernización de los sistemas educativos de los países atrasados. Es por ello que argumenta que

(...) para alcanzar las metas establecidas es necesario modernizar la gestión de la educación, profesionalizar y dar protagonismo a los educadores, otorgar un papel más relevante a la comunidad educativa local y una acción más estratégica de la administración central (OEI, 2010: 20).

Pero en esa idea de desarrollo, que ha tenido sus variaciones en cada momento y plan, también varía la noción de desarrollo humano,

hacia la concepción de “*desarrollo de la personalidad humana*” (OEI, 2010: 21) que ha de enfrentar los desafíos del siglo XXI:

(...) de la mano de una Educación sensible a los cambios tecnológicos, a los sistemas de información y de acceso al conocimiento, a las formas de desarrollo científico y de innovación y a los nuevos significados de la cultura, pueda lograr un desarrollo económico equilibrado que asegure la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la falta de cohesión social. (OEI, 2010: 24)

La construcción de políticas públicas en educación, se elaboran en consonancia con esta concepción e intentan centrar sus planes y programas en esta idea de desarrollo donde: “La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.” (OEI, 2010: 35)

Todo esto en consonancia con los objetivos trazados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre del 2000, donde:

Los líderes mundiales acordaron un conjunto de metas y objetivos mensurables a cumplir en un plazo determinado para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación contra las mujeres. Ubicados al centro de la agenda mundial, estos objetivos se conocen ahora como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000: 1).

El desarrollo humano es el fundamento central y propósito último de las aspiraciones de la sociedad. El cumplimiento pleno de los derechos humanos de todos y cada uno, mujeres y hombres, es el requisito más importante para generar procesos de desarrollo sustentable, la consolidación de las instituciones democráticas y el establecimiento de leyes transparentes, responsables y efectivas. El desarrollo humano y la educación comparten una misma aspiración: la libertad, el bienestar y la dignidad de todos, en todas partes. PRIMERA REUNION INTERGUBERNAMENTAL DEL PROYECTO REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre, 2002)

Todas estas consideraciones a propósito del desarrollo no han mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos durante las últimas décadas, y al parecer no hay razón para creer que sí lo harán los proyectos plasmados en las Metas 2021, pues el mejoramiento de las condiciones de acceso y sostenibilidad dentro del sistema educativo de algunos países ha sido posible por las políticas que los gobiernos han implementado y no porque se trate de una consideración o decisión de los países agrupados en lo que se ha denominado *Iberoamérica*; ya que los países de Europa están en crisis y lo que han visto son recortes y políticas de exclusión y poca sostenibilidad de proyectos. De otra parte están los países que, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, implementan cada vez más políticas tendientes al mejoramiento de la educación y las condiciones de ingreso de los estudiantes al sistema educativo; pero ello no ocurre porque se esté pensando en el desarrollo propuesto desde las Metas, sino más bien como una condición para el desarrollo de sus políticas particulares en el marco de programas sociales de mucha envergadura.

Capital humano, educación y Metas 2021

El neoliberalismo trajo consigo transformaciones en la visión de la economía del mundo, consolidando un sistema distinto de las relaciones sociales y una disminución del rol del Estado; la educación no ha sido ajena a estos embates en la planificación y desarrollo de las políticas públicas, so pretexto de la modernidad se ha ido tendiendo hacia la privatización, descentralización, reducción del presupuesto en educación, sistemas de evaluación basados en resultados para demostrar eficiencia en el sistema:

El argumento explícito de las reformas para el “adelgazamiento del Estado” es la necesidad de hacer eficiente al aparato administrativo, mediante la reducción de la estructura burocrática estatal, considerada en el neoliberalismo como causal de la ineficiencia económica y social. Con el propósito de obtener la legitimidad de este discurso se presenta la necesidad de los cambios para el beneficio de las mayorías, aunque su sentido real sea favorecer las leyes del mercado y mantener el control de las clases sociales. (Guerra & Flores, 2006: 7)

En este escenario se sitúa la teoría del capital humano, la cual es asociada a Theodore W. Shultz (1960), pero en rigor, el término es acuñado dos años después cuando el *Journal of Political Economy* lo hace aparecer en un suplemento sobre la *inversión de los seres humanos*. Pero será Adam Smith quien plantee con anterioridad, que si bien no es la teoría como tal, hace referencia a “(...) que la fuerza de trabajo es la fuente de riquezas de las naciones y que las destrezas de los trabajadores se incrementan a través del propio trabajo. Él considera la experiencia como acumulación del capital humano”. (Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004: 4)

En este sentido, la educación es entendida como la forma más importante con la cual los seres humanos adquieren habilidades, pero desde una perspectiva de inversión por la cual es posible obtener retornos.

La teoría del capital humano no es una teoría única, ya que se construye desde la economía del trabajo, la economía de bienestar, finanzas públicas, economía industrial, etc. Desde la mirada de la educación, el capital humano está compuesto por las destrezas, conocimientos, capacidades de los individuos, que lo hacen el indicado para unas u otras tareas.

Desde la perspectiva económica, la educación radica en un incremento del stock de calificaciones, conocimientos y comprensión de las personas o de la sociedad en su conjunto (Leyva & Cárdenas: 2002). La teoría del capital humano tiene una doble interpretación y fundamentación, una desde la perspectiva economicista, que plantea a la productividad del trabajador en función de la educación recibida, es decir, a mayor especialización mayor productividad, por tanto los salarios aumentarían. Otra perspectiva puede denominarse asignacionista, donde la educación tiene fundamentalmente funciones de asignación. Por tanto las calificaciones escolares son criterios de selección para el empleador. La educación tiene una influencia en la actitud y comportamiento de los trabajadores, por tanto tiene efectos no cognitivos. En este sentido, se puede decir que la educación se instala en el que la recibe y transforma sus capacidades, es decir, capital humano, generando mejoras en los resultados del puesto de trabajo, que hacen que los esfuerzos tanto de tiempo y dinero sean cubiertos con las futuras ganancias. De esta manera se instala la idea de

que las ganancias obtenidas constituyen un elemento importante en el costo privado de la escolaridad, viéndose la educación como un bien privado e individual, lejos de las perspectivas planteadas en las Metas 2021, donde se plantea que “existe, pues, el convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y la inclusión social” (OEI, 2010: 16). Coincidentemente con las Metas la UNESCO el año 2006 planteaba:

La educación para todos es uno de los aspectos esenciales del desarrollo. Es indispensable para el desarrollo de las capacidades humanas y la erradicación de la pobreza. Lo es así mismo para la promoción del crecimiento económico, la creación de oportunidades de empleo, el fomento de la participación cívica y el desarrollo personal (UNESCO, 2006: 19).

Pero al instalar la economía de la educación desde la teoría del capital humano, estos beneficios, aumento de estos de calificaciones, son más bien individuales, con promesas de futuras ganancias, que serán reguladas por las leyes del mercado al ingresar al mundo laboral. Esta idea sobre los beneficios y ganancias de la educación y su componente de inversión, alejan y confunden las premisas planteadas tanto por las METAS 2021, como por la UNESCO, ya que la cohesión e inclusión social, están lejos de ser concretadas cuando la educación es entendida como una inversión personal y no como un bien público. Mirado desde este prisma de inversión personal, la educación es entendida, en países donde la educación es arancelada, como un bien de consumo, en donde los quintiles más bajos deben recurrir a créditos con altos intereses, sustentados en las futuras rentabilidades personales, falla cuando se deja de ser capital humano ingresando al mundo laboral siendo mano de obra, donde esas ganancias futuras, no son tales, ya que las regulan las leyes de oferta y demanda, como el caso de la educación superior en Chile.

En las Metas 2021 se dice que la CEPAL

(...) ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. (...) La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no sólo para adquirir las destrezas básicas que requiere

un mundo globalizado y democrático, y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar y así romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos. (OEI, 2010: 47)

Este párrafo extraído de las metas podría estar a tono con una educación inclusiva, pero cuando a los educandos se les integra el concepto de capital humano, más bien esto se relaciona a la instrucción de mano de obra, que no asegura la superación de las desigualdades sociales.

Así como la Teoría de Capital Humano ha ido transformándose debido a las crisis estructurales económicas y las transformaciones de las sociedades, también las políticas educacionales se han ido adaptando con facilidad a estas nuevas teorizaciones, pero curiosamente se van manteniendo líneas que no hacen desaparecer por completo ni siquiera difuminar las desigualdades de clase. Por tanto se puede decir que la teoría del capital humano ha sido utilizada con astucia para ser el puente entre la educación y las esferas de la sociedad, principalmente las de la producción y el trabajo (Aronson, 2007).

La teoría del capital humano, en su primera versión, plantea que es producto de la educación, esta teoría se caracteriza por su carácter instrumental centrado en los contenidos, proponiendo que la educación debe entregar conocimientos que sean útiles para mejorar la producción en el trabajo. En tiempo de la era industrial fordista, donde se amalgama y organiza el trabajo especializado, que se realiza en forma de cadena de montaje, el capital humano es planteado como el resultado necesario del paso por la educación, entendiéndose como un bien intangible adquirido. La educación para ese periodo es vista como la medida con que se habilita a los trabajadores de capacidades, para desempeñarse en el trabajo y les da opciones de optar a un aumento en los ingresos.

En el mundo globalizado actual, la teoría del capital humano como se conocía en los 60 no es suficiente. “Según los teóricos de la nueva teoría del capital humano las competencias laborales necesarias para hacer funcionar economías de baja productividad y

externamente poco competitivas ya no alcanzan para desempeñarse en economías abiertas y sometidas a intensas presiones hacia la competitividad global (Aronson, 2007: 14), lo que en definitiva quiere decir que en este periodo es necesario nutrir de habilidades cognitivas para hacer frente a escenarios muy diversos y complejos, para lo cual, el solo dotar de conocimiento y técnica no es suficiente, por tanto es preciso que se desarrolle la creatividad y la toma de decisiones. Aquí el papel socializador de la educación es más potente en desmedro de la instrucción.

Al realizar una revisión de las características de la teoría del capital humano tanto en su primera como en su segunda versión y compararla con lo que plantean las Metas 2021, en más de un párrafo nos encontramos con frases como: aprender continuamente, destrezas básicas para el mundo globalizado, formación de ciudadanos activos y responsables, ejemplo de esto es el párrafo siguiente:

Si bien la pobreza y la vulnerabilidad pueden ser clasificadas como fenómenos externos al sistema educativo, tienen en él importantes causas y consecuencias. Un estudiante con capital educativo depreciado tendrá muchas dificultades para la inserción laboral con sus consecuentes repercusiones a nivel de remuneraciones, siendo por ello que la educación recibida un mecanismo clave para el acceso al bienestar de toda persona. Por otra parte, si se concibe a la pobreza como condición del entorno familiar, sus repercusiones se expresarán en la dificultad que los niños tendrán para acceder y progresar dentro del sistema educativo (OEI, 2010: 53).

Curioso resulta al menos que aun en lineamientos educativos que responden a los desafíos para este periodo, se estén amparando en las lógicas de la teoría del capital humano en sus ambas versiones, transformándolas en una argamasa que robustecen las metas, pero que al mismo tiempo hace que éstas se contradigan. Las Metas en distintos párrafos se refieren a la necesidad de formación de ciudadanos que tengan características de ser cultos, libres, activos, responsables, solidarios, tal como lo plantea la segunda fase del capital humano, la educación debe ser quien forme ciudadanos capaces de enfrentarse a la dificultades y capacitados para decidir, como por ejemplo:

La participación en la construcción de un futuro sostenible, haciendo frente a la grave situación de emergencia planetaria (...) puede y debe ser hoy una meta de interés colectivo que proporcione a los jóvenes (...) la ocasión de movilizar los valores de una ciudadanía solidaria. La necesidad de una profunda revolución cultural (educativa, tecno científica y política) para dar respuesta al conjunto de problemas estrechamente vinculados a los que la humanidad ha de hacer frente hoy, se convierte así en un reto de la mayor relevancia, capaz de dar sentido a nuestras vidas, promoviendo cambios de actitud y de comportamiento. Es este un reto que exige la incorporación de la educación para la sostenibilidad en el currículo de los diferentes niveles educativos y en la formación del profesorado de los países de la zona, para contribuir a la adquisición de competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática. Se da respuesta a reiterados llamamientos de Naciones Unidas para que los educadores de todas las áreas y niveles, tanto de la educación formal como de la no reglada (prensa, museos, etc.) contribuyan a formar ciudadanos conscientes de la grave situación de emergencia planetaria y preparados para participar en la toma de decisiones y contribuir a la adopción de medidas para sentar las bases de un futuro sostenible (OEI, 2010: 111).

Más bien parece que se preparan ciudadanos para tener la capacidad de enfrentar y superar creativamente las crisis cíclicas del sistema económico hegemónico y que en conjunto busquemos las formas “creativas de superarla”, pero bajo las lógicas de este sistema, ya que la educación se plantea como un bien de consumo y que genera rentabilidades tangibles y no tangibles, pero no se ve como una herramienta que termine con las diferencias de clase.

Un término importante que destacar, que viene de la mano con la segunda arremetida de la teoría del capital humano en la educación, es el de calidad: “antes importaba cuántos se educan y con qué medios e insumos (...), ahora en cambio importa más cuánto se educan y con qué impacto sobre los niveles de productividad de la economía” (Brunner y Elacqua, 2003:8), y se plantea la capacidad de aprender a aprender como necesaria en la actualidad, alejando la movilidad social asociada a la educación y las estrategias de los

estados para generar oportunidades laborales de la primera teoría. Como lo muestra esta cita de las metas:

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. (OEI, 2010: 16)

Bajo la lógica actual, el mercado laboral requiere trabajadores bien formados, con educación secundaria y frecuentemente con título superior, y confina a quienes no poseen preparación a las ocupaciones menos productivas y peor remuneradas (Brunner y Elacqua, 2003: 7). Nos encontramos con párrafos de las metas en concordancia con lo que se plantea que dicen:

Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de Iberoamérica. (OEI, 2010: 52).

El estado que se digne de políticas económicas equitativas para la sociedad, debe a lo menos asegurar un sistema educativo que permita acceso a la continuidad de los estudios, si bien la primera teoría del capital humano se fundamentaba bajo las premisas del acceso a la educación para todos, hoy lo fundamental es el origen de esa educación. El papel que juega el Estado bajo este contexto es de intervenir en las instituciones que impartan educación bajo los parámetros de “calidad”, entendida como personal calificado. Lo que plantea Brunner y Elacqua es que no se debe invertir como Estado, en toda la educación, sino más bien propiciar una selección que dirija los recursos a instituciones que sean autónomas y por tanto son vitales “(...) todas las formas posibles para atraer recursos privados a la enseñanza pública” (Brunner y Elacqua, 2003: 10), sin que esto implique la exclusión de estudiantes y una mayor segmentación social de la oferta educativa. Instando a la participación del mundo privado en temas tan estratégicos e importantes como lo son la educación.

Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de la oferta y la demanda sólo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una élite reducida de jóvenes. (...) La debilidad en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se ajusta a los tipos de formación alcanzados se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolo a insertarse laboralmente en trabajo de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en la formación calificada. (...) Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de Iberoamérica. (OEI, 2010: 52)

En esta cita de las metas, y al cotejarla con los párrafos anteriores, podemos ver cómo de cierta forma las metas con respaldo de la teoría del capital humano van sugiriendo sutilmente (o quizás no tan sutil) la necesidad de incentivar al mundo privado en invertir en esta, pero como se plantea más arriba, que responda a las características necesarias que requiere el mundo laboral para el sistema económico actual.

Para finalizar es de vital relevancia citar un par de párrafos que aparecen en el documento de la *Cumbre Empresarial de las Américas* (2012), donde uno de los paneles a discutir por los representantes de los gobiernos y el sector empresarial, fue llamado *Capital Humano para la Economía del Conocimiento*, donde, entre otras cosas, se planteaba que la palanca para consolidar el crecimiento en los últimos años en la región es la disponibilidad de capital humano y la fuerza del sistema de innovación; donde, según se plantea en este encuentro, un esencial papel es el que juega el sector tanto público como privado y en el mismo sentido de los párrafos anteriores y la arremetida del mundo privado en la educación, abundan frases como “los jóvenes deben ser alineados

con la demanda laboral” (BID, 2012: 3), “la capacitación y el aprendizaje continuo son particularmente importantes dado el acelerado ritmo de cambios tecnológicos”, “el rol del sector privado es acercar los lugares de trabajo a la escuela” (BID, 2012: 4). Lo alarmante de estas palabras, es la gran correlación que tienen con las Metas 2021 y estas lo distantes que se encuentran de la mirada de una educación emancipadora, que permita el real desarrollo de las sociedades, con hombres y mujeres capaces de tomar decisiones y de pensar libremente no como maquinas repetidoras, programadas como capital humano llenos de conocimientos y practicas rígidas al servicio del mercado y no de las grandes mayorías.

La información estadística y el proyecto Metas 2021

Introducción

Los datos estadísticos son un componente más de la caja de herramientas de la que nos valemos para comprender la realidad, conocer más sobre un problema, respaldar análisis, tomar posición y fundamentar propuestas.

La complejización de nuestras sociedades hizo de la información estadística un instrumento privilegiado para el gobierno de las poblaciones. De esta forma, en el ámbito de las políticas públicas, su utilización está muy difundida tanto para la elaboración de diagnósticos sobre problemáticas sociales como para la justificación de las medidas que, bajo el formato de programas públicos, se llevan a cabo con objeto de resolverlos.

Cabe destacar que como toda herramienta, independientemente de su potencial, el producto final dependerá en buena medida de cómo se utilice ese instrumento. En forma equivalente, la calidad de los datos estadísticos presentados dependerá preponderantemente de cómo estén contruidos esos datos. Este aspecto, que constituye el desvelo de quienes trabajan con estadísticas sociales, reviste una importancia fundamental. Es por esta razón que la mención de la fuente de datos empleada así como las referencias necesarias para su interpretación inequívoca aparecen como requisitos ineludibles. Así, los informes estadísticos acostumbran, por ejemplo, incorporar anexos metodológicos, en los cuales se explicita cómo se han cons-

truido los datos y se brinda la información indispensable para que la interpretación de los mismos no quede presa de la ambigüedad.

Las propagación de la publicación de datos estadísticos conduce irremediablemente a su naturalización dado que estamos cada vez más habituados a que acompañen no sólo cualquier informe o documento de trabajo, sino que también nos hemos acostumbrado a que constituyan imágenes frecuentes en los medios masivos de comunicación. A partir de su publicación, tiende a suponerse que en virtud de la posibilidad abierta de escrutinio público, la información volcada será fidedigna. El dato estadístico parece incorruptible y fiel reflejo de la realidad. Pero, ¿esto es necesariamente así?

De los párrafos anteriores se desprenden dos factores esenciales que deben considerarse a la hora de interpretar cualquier dato presentado bajo el formato de cuadro, gráfico, etc., confeccionado a partir de información estadística. El primero remite a la calidad de la información publicada asociada a la rigurosidad metodológica perseguida durante su proceso de fabricación. Esta dimensión abarca tanto la calidad de la fuente de datos de la que emana y constituye su insumo, como el procesamiento que esta recibe de acuerdo a los fines propuestos. El segundo factor refiere a las decisiones que determinan cómo se presenta la información debido a que el uso de datos siempre demanda una selección predeterminada sobre lo que se quiere mostrar con el consecuente recorte de aquello que se opta por omitir. Esta operación responde a la intención de dirigir la mirada a un conjunto de datos delimitados al interior de la información disponible y no a otros.

El uso de datos estadísticos en el documento Metas 2021

El documento *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* hace un uso recurrente de la información estadística como recurso para fundamentar los diagnósticos, valores y políticas de intervención propuestas. A esta dimensión metodológica sobre el uso del dato estadístico, se yuxtaponen otra dimensión –que denominamos conceptual– vinculada a la construcción de categorizaciones que son presentadas como verdades dadas y, en cuanto tales, se erigen como estructuradoras del pensamiento y la realidad. A continuación, reflexionaremos brevemente sobre ambas dimensiones.

Dimensión metodológica: uso, rigurosidad y calidad del dato estadístico

El documento apela en gran medida a fuentes de datos secundarios⁸ provistos por organismos como CEPAL, UNESCO, UNICEF, quienes a su vez, muchas veces los toman de otros organismos. Esto significa que los datos estadísticos utilizados son recortes de estudios desarrollados por otros equipos y en otros contextos, para luego ser retomados de acuerdo a los fines perseguidos por el documento. Estas fuentes son citadas al pie de cada cuadro y gráfico, así como en distintos párrafos a lo largo del documento. De modo que, en muchos casos, el dato estadístico constituye una especie de Frankenstein conformado por el aglutinamiento de trozos de información provenientes de estudios llevados a cabo con objetivos disímiles, por instituciones (estatales o privadas) y equipos diversos, con metodologías diferentes, en espacios temporales y contextos sociohistóricos heterogéneos. Cuadros y gráficos devienen así en un pastiche estadístico de procedencia múltiple; pero por sobre todo, heteróclita, agrupada en forma frecuentemente arbitraria, moldeada con objeto de presentar una forma predeterminada. Nos tomaremos un momento para intentar descifrar el pasticho.

Pueden señalarse dos características predominantes de la presentación de estos datos. En primer lugar, en muchos casos se expone en forma agrupada datos que refieren a temporalidades diferentes, es decir, se agrupa en un mismo cuadro datos que corresponden a años diferentes. Traemos a modo de ejemplo el gráfico 2.1 bajo el rótulo: *tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación primaria y de la conclusión del ciclo entre jóvenes de 15*

(8) Hacemos referencia a la distinción entre datos primarios y secundarios, los cuales reciben un uso muy difundido en ambos casos. Los primeros son datos de primera mano, es decir, son diseñados, recolectados y procesados por quien los utiliza. Por el contrario, los datos secundarios están contruidos por otros profesionales en el contexto de investigaciones específicas. Es por esta razón que, junto con sus amplias ventajas, presentan algunas limitaciones. Algunas de estas desventajas remiten a que fueron elaborados con un propósito diferente, de acuerdo al problema planteado en el marco de un estudio puntual. Dado que se desarrollaron en otro contexto y por otros investigadores, es importante conocer cómo se recolectaron esos datos así como el reporte metodológico; todo lo cual en muchos casos puede ser desconocido, no consultado o de difícil acceso. También es importante considerar que estos datos pueden encontrarse desactualizados. Por todo esto, se puede hacer un aprovechamiento muy fecundo de los mismos, siempre que se adopten los recaudos metodológicos necesarios.

a 19 años, según quintiles de ingreso per cápita seleccionados área geográfica de residencia y sexo. 2008, de la página 40 del documento, donde la información consignada para Argentina corresponde a 2006, la de El Salvador a 2004, la de Nicaragua a 2005, la de Bolivia a 2007 y la de Venezuela a 2008, sólo por nombrar algunos. La decisión analítica que guió la realización de este tipo de agrupamiento de datos bien merece, por lo menos, alguna observación metodológica que lo explicita y justifique. Especialmente si a partir de los mismos se establecen evaluaciones, juicios y recomendaciones.

Nos vamos a detener un poco más en la segunda característica sobresaliente en lo concerniente al uso de datos estadísticos como consecuencia de que advertimos que es la más relevante ya que remite a la selección de países considerados en los cuadros y que forman parte del análisis y diagnóstico. A lo largo del documento se apela continuamente a *Iberoamérica*, es decir, a la *comunidad iberoamericana* que se busca impulsar y consolidar, cuyos valores se propugna difundir. De hecho, *Iberoamérica* es el significante que figura en el encabezado de la identificación de cada cuadro. Sin embargo, bajo esta misma palabra se engloban significados diferentes. Pese al rótulo común, no se trata de un mismo universo. Es por esto que a continuación de *Iberoamérica* se aclara entre paréntesis la cantidad de países incluidos en dicho cuadro. Allí se revela cuál es la *Iberoamérica* que está bajo consideración en función de que puede estar compuesta por 16, 17, 18 ó 21 países. En términos esquemáticos, la Iberoamérica de 21 países incluye a España y Portugal; mientras que la de 18, excluye a estos mismos dos países junto con Cuba. Estos son los recortes más frecuentemente esgrimidos. En tercer lugar, aparece la Iberoamérica de 17 países, la cual es más difusa. Esta versión de Iberoamérica no incluye a España, Portugal ni Cuba. La mayor imprecisión comienza con el cuarto integrante excluido: en algunos casos es Venezuela, mientras que en otros, Uruguay o Perú. Lo mismo ocurre con la Iberoamérica de 16 países, en la cual, la suerte vaga del cuarto integrante omitido se aplica también a un quinto.

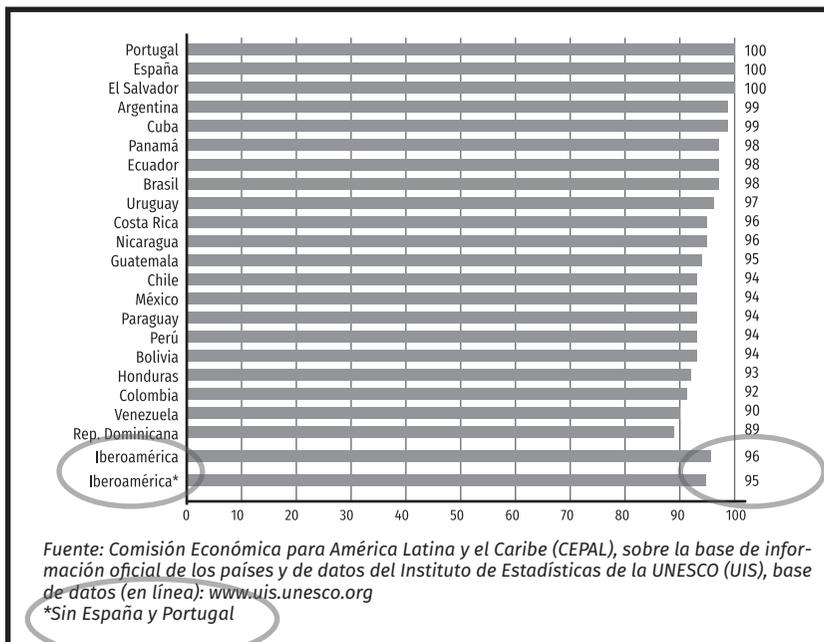
¿Cómo se traduce esto en los cuadros y gráficos exhibidos en documento Metas 2021? Constituye un procedimiento habitual a lo largo del documento el establecimiento de categorías divisorias y jerarquías que transpolan un efecto subjetivador. Se recurre a la versión de la *Iberoamérica* ampliada, esto es, la *Iberoamérica* de 21 países, para mostrar datos como los resultados para la tasa de matrícula, es decir, el número de inscriptos en un período determinado. En general, se trata

de datos que aluden a conquistas ya alcanzadas, correspondientes a metas enlazadas a focos considerados como problemáticos en etapas históricas anteriores. Son las conquistas educativas del siglo XX, en contraposición a las metas trazadas para el siglo XXI. La presentación de datos correspondientes a España y Portugal tiende a ejercer una función disciplinadora de establecer el parámetro óptimo de desempeño de los indicadores, respecto del cual, el resto de los países son comparados, medidos, calificados y jerarquizados. Este papel de parámetro se hace explícito en varios cuadros donde se presenta el promedio alcanzado para las variables en cuestión por *Iberoamérica* con España y Portugal, junto con el promedio mostrado por la versión de *Iberoamérica* sin la inclusión de estos países. A continuación algunos ejemplos.

El gráfico 2.1 de página 38 con el título *Tasa de matrícula neta en enseñanza primaria. 2007- 2008* muestra que España y Portugal presentan una cobertura de matrícula del 100%. En la parte inferior del cuadro se compara los resultados para las dos *Iberoamérica*s, es decir, se distingue el resultado para *Iberoamérica con España y Portugal* (96%) y la *Iberoamérica sin* estos países europeos (95%).

Gráfico 2.1 Iberoamérica (21 países)

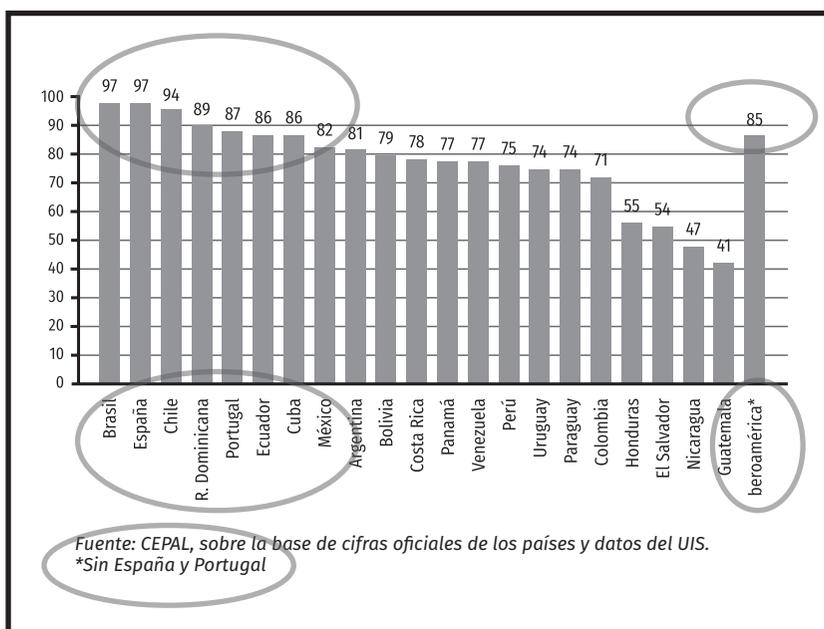
Tasa de Matrícula Neta en Enseñanza Primaria. 2007-2008 (en porcentajes)



El gráfico 2.3 de página 43 bajo el rótulo de *Tasa de matrícula neta en enseñanza secundaria baja. 2008* señala que España (junto con Brasil) posee una tasa de matrícula del 97% mientras que Portugal aparece más rezagado con un porcentaje de matriculados en el primer ciclo del secundario del 87%. Sobre el extremo derecho aparece el resultado alcanzado por Iberoamérica sin España y Portugal, cuyo porcentaje de matrícula es del 85%, por debajo del resultado obtenido por estos países.

Gráfico 2.3 Iberoamérica (21 países)

Tasa de Matrícula Neta en Enseñanza Secundaria Baja. 2008 (en porcentajes)



En el caso que mostramos a continuación, se presentan resultados de pruebas estandarizadas internacionales de desempeño estudiantil. Los datos referidos a PISA seleccionan sólo a 8 países, mientras que los datos de la prueba SERCE amplían la información expuesta a un grupo de 16 países de nuestro continente. (ver página 48)

Agregamos algunos ejemplos más de presentación de datos en el marco del proyecto Metas 2021: (ver páginas 49/50)

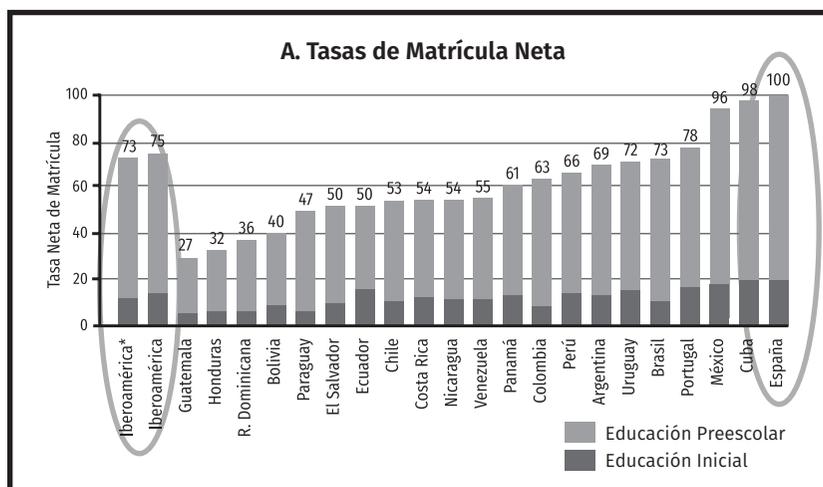
Cuadro 2.5
Resultados de la Prueba PISA 2006 y de la Prueba SERCE 2006

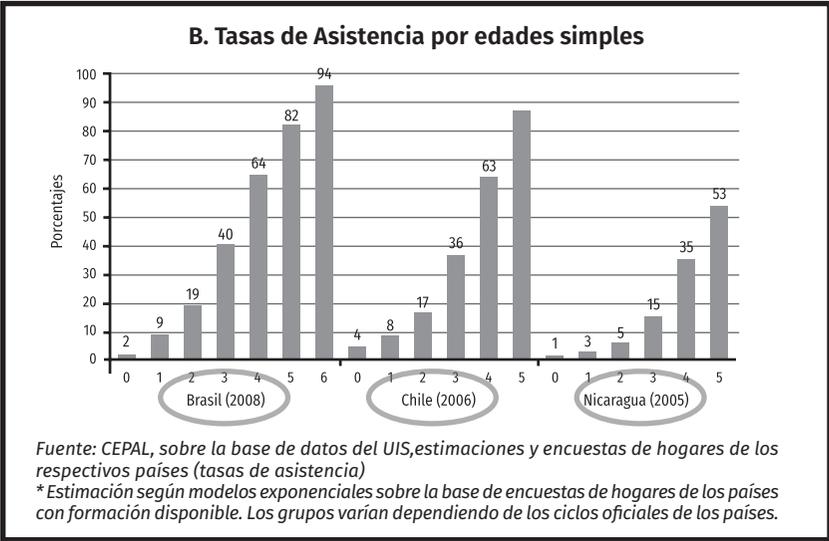
A. Prueba PISA			B. Prueba SERCE			
Países	Lectura	Matemát.	3º Grado		6º Grado	
			Matemát.	Lectura	Matemát.	Lectura
Brasil	393	370				
Colombia	385	370				
Argentina	374	381				
México	410	406				
Chile	442	411				
Uruguay	413	427				
Portugal	472	466				
España	461	480				
OCDE	492	498				
Cuba			648	627	638	627
Uruguay			539	523	578	530
Costa Rica			538	563	549	563
México			532	530	542	523
Chile			530	562	517	562
Argentina			505	510	513	504
Brasil			505	504	499	511
Colombia			499	511	493	510
Paraguay			486	469	472	496
El Salvador			483	496	472	496
Perú			474	474	490	474
Ecuador			473	452	460	447
Nicaragua			473	470	458	470
Panamá			463	467	452	469
Guatemala			457	447	456	452
R. Dominicana			396	395	416	395

Fuente: CEPAL, sobre las bases de información de la prueba PISA 2006 (www.pisa.oecd.org), y de la prueba SERCE 2006: OCDE, UNESCO/LLECE (2008a).
Nota: Los puntajes resaltados son aquellos que son significativamente mayores al promedio regional, que es igual a 500.

Fuente: Metas 2021, OEI; página 66

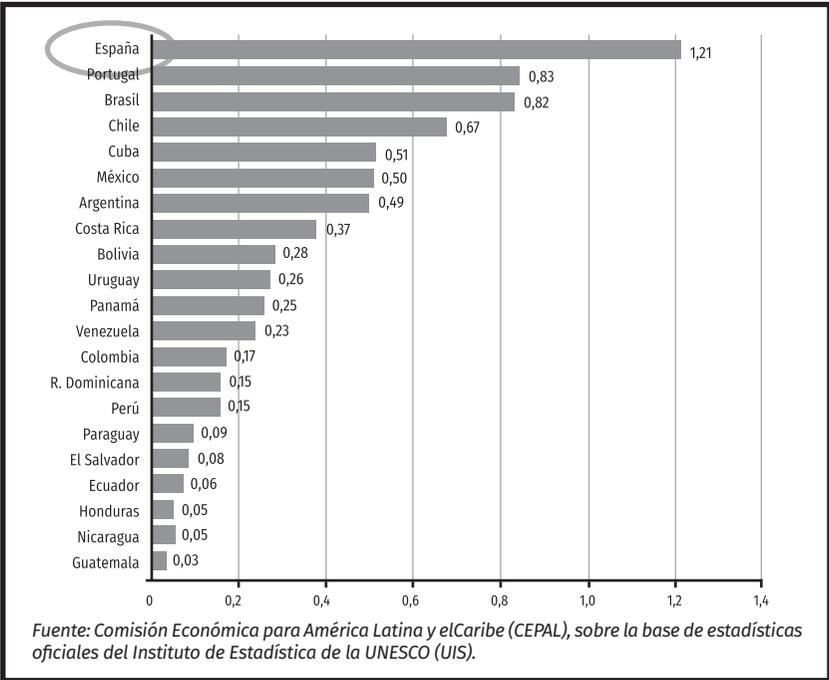
Gráfico 2.13 Iberoamérica (21 países)
Tasa de Matrícula Neta para el Nivel Pre-Primario (3 a 6 años). Estimación de la Tasa de Matrícula para Educación Inicial (0 a 3 años)* y Tasas de Asistencia por edades simples en países con información. 2008





Fuente: Metas 2021, OEI; página 64

Gráfico 3.1 Iberoamérica (21 países)
Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PBI.
 Último año disponible (en porcentaje del PBI)



Fuente: Metas 2021, OEI; página 138

El cuadro 2.2 de página 45 denominado: *Número de años de estudio obligatorios desde la enseñanza primaria respecto del total de años de estudio necesarios para completar la educación secundaria. 2008* nos inspira a reflexionar sobre lo no dicho, las omisiones, la ambigüedad; así como la selección de países que se ponen bajo la lupa en el análisis. Este cuadro clasifica países de acuerdo a su escolaridad obligatoria. De esta manera, distingue entre países con hasta nivel primario obligatorio (3 países), primer ciclo del secundario obligatorio (15 países, incluye España y Portugal) y segundo ciclo del secundario obligatorio (3 países). De este cuadro se desprende (sin mencionarse explícitamente) que España demanda una escolaridad obligatoria de 10 años, es decir, 2 años por debajo de los 12 años requeridos para finalizar el nivel secundario, lo cual, por cierto, habilita al acceso a los estudios superiores. Para el caso de Portugal, se trata de 9 años obligatorios por sobre 12 de la totalidad del nivel secundario. Asimismo, es necesario aclarar que, en este caso, no se incluye el promedio iberoamericano con España y Portugal, es decir, sólo figura el promedio general para Iberoamérica sin incluir a estos países. Cabe mencionar que el cuadro no hace referencia a la edad teórica, es decir, la edad ideal de los alumnos para determinado año de estudio, la cual permite inferir si se está comparando lo mismo para los distintos países.

El contexto regional de cada país no constituye un aspecto menor, aunque esto no sea puesto de manifiesto en el documento. Por mencionar un caso, hablaremos del sistema educativo argentino, cuya legislación vigente (LEN 26.206 y LETP 26.058⁹) prescribe 13 años de escolaridad obligatoria desde los 5 años, en el nivel inicial, 6 ó 7 años de nivel primario, de acuerdo a la estructura adoptada por cada jurisdicción del sistema federal, y 5 ó 6 años de nivel secundario en función de la duración del nivel primario, de acuerdo también a cada jurisdicción. En el caso de la modalidad de educación técnico profesional la escolaridad obligatoria alcanza los 14 años dado que su estructura incorpora un año más que la educación secundaria común. Retomando el cuadro 2.2, de acuerdo al mismo, en 2008 Argentina presenta 9 años de educación obligatoria y 12 años para

(9) La Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (LEN) fue sancionada en 2006, mientras que la Ley de Educación Técnico Profesional (LETP) fue puesta en vigencia un año antes, en 2005.

completar el nivel secundario. Esto no concuerda con el sistema vigente en dicho país y tampoco se brindan aclaraciones al respecto. Asimismo, esto también pone de manifiesto que si bien, en principio, se presenta la información como si se compararan datos homogéneos, observamos que cada país reviste sus peculiaridades, las cuales bien valen la mención. No obstante su relevancia, estas consideraciones se encuentran ausentes.

Cuadro 2.2 Iberoamérica (21 países)

Número de años de estudio obligatorios desde la Enseñanza Primaria respecto al total de años de estudio necesarios para completar la Educación Secundaria. 2008

Nivel Primario		Nivel de Baja Secundaria		Nivel de Alta Secundaria	
Honduras	(6/12)	Argentina	(9/12)	Guatemala	(9/11)
Nicaragua	(6/12)	Bolivia	(8/12)	México	(9/12)
Costa Rica	(10/11)	Brasil	(8/11)	Panamá	(9/12)
		Colombia	(9/11)	Paraguay	(9/12)
		Cuba	(9/12)	Portugal	(9/12)
		Ecuador	(9/12)	R. Dominicana	(8/12)
		El Salvador	(9/12)	Uruguay	(9/12)
		España	(10/12)		
				Chile	(12/12)
				Perú	(11/11)
				Venezuela	(10/11)*

Fuente: CEPAL/ Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2008) *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar (LC/G 2391)*, Santiago de Chile

*La educación obligatoria solo considera una parte del ciclo superior de enseñanza secundaria
 Nota: entre paréntesis se indica el número de años obligatorios y a la derecha, el número de años necesarios para completar el ciclo superior de la enseñanza secundaria.

El gráfico 2.5 de página 46 bajo la denominación *Tasa de matrícula neta en enseñanza secundaria superior. 2008* introduce una novedad dado que España no se destaca por sus buenos resultados en virtud de que el 63% de matriculados en el segundo ciclo del secundario español queda muy por debajo del 84% de Brasil y el 83% de Cuba. En el extremo derecho se muestra el promedio *Iberoamericano sin España y Portugal*, el cual alcanza el 67% y deja a estos países rezagados con el 63% y 60% respectivamente. Este cuadro tampoco incluye el promedio iberoamericano con España y Portugal, nuevamente sólo se incorpora el promedio iberoamericano sin estos dos países. El documento no hace referencia explícita a estos resultados. Se limita a indicar que el segundo tramo del

secundario se orienta a la especialización y que los jóvenes en esa edad ya cuentan con oportunidades para incorporarse en el mercado de trabajo, lo cual desincentiva su retención dentro del sistema educativo. Adicionalmente, se señala que en aquellos países donde este ciclo superior o de especialización no es obligatorio, el acceso y cobertura no puede ser exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados. Es decir, no se trata de un atributo exigible y por lo tanto, se refiere a situaciones de acceso y progresión oportuna muy heterogéneas en la región. De este modo, observamos que la evaluación no parece ser igual de exigente para los distintos indicadores ni países en detrimento de nuestra región. Así es expresado:

El ciclo de baja secundaria tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas, ofrecer mayores oportunidades de educación y crear las condiciones favorables para una educación continua. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del nivel primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida (OEI, 2010: 42).

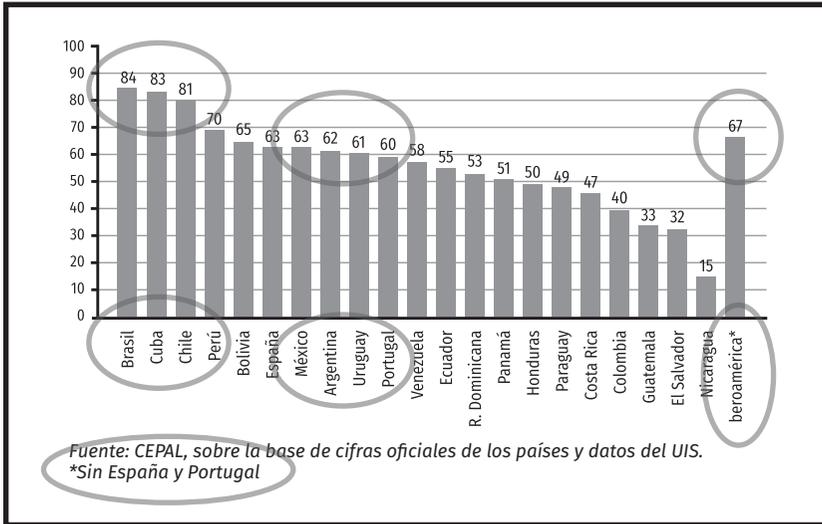
El ciclo de alta secundaria se orienta fundamentalmente a la especialización. Enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados que en el ciclo secundario básico, y apunta a la formación para la continuación de estudios postsecundarios o al ingreso en el mercado laboral (OEI, 2010: 41, 45).

Los jóvenes a esta edad ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. Por otro lado, en muchos países de la región este ciclo de enseñanza aún no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados (OEI, 2010: 45).

La situación de acceso y progresión oportuna en este nivel es también muy heterogénea en la región, y va desde una tasa neta de matrícula superior a 80% (Brasil, Chile y Cuba), hasta niveles muy bajos, donde dos tercios o más de los jóvenes está en situación de rezago o simplemente abandonó el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera los dos tercios (véase el gráfico 2.5) (OEI, 2010: 43).

Gráfico 2.5 Iberoamérica (21 países)

Tasa de Matrícula Neta en Enseñanza Secundaria Superior. 2008 (en porcentajes)

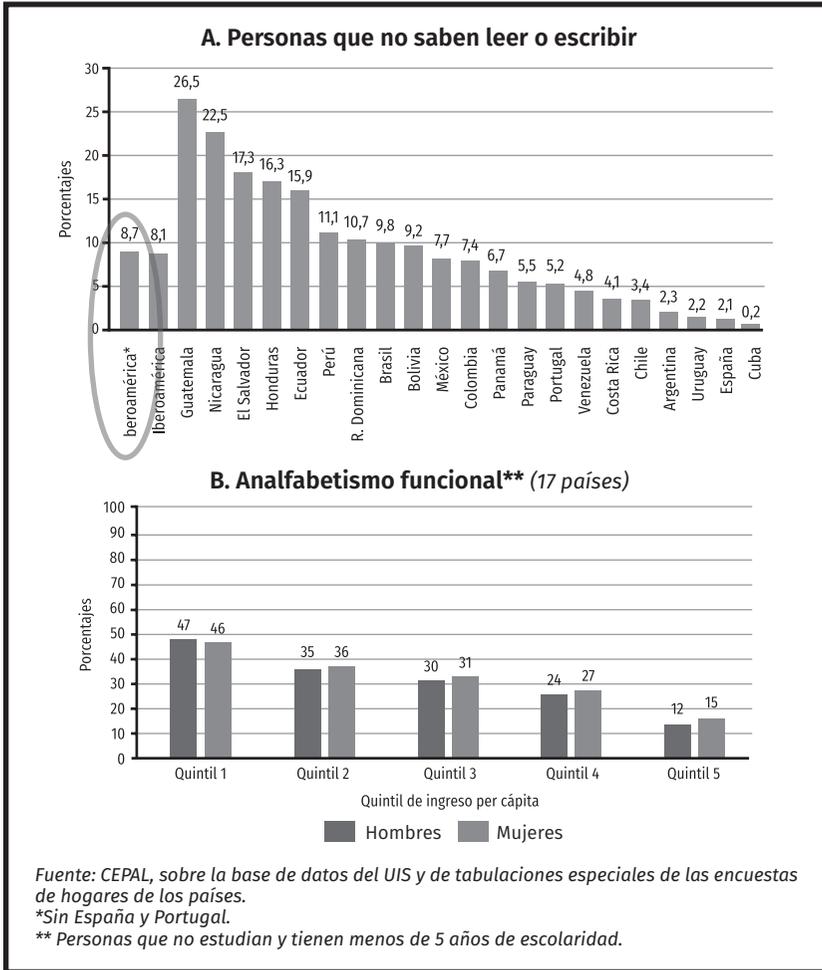


Podemos observar un caso similar en el cuadro 2.12 de página 62 vuelve a reunir a los 21 países, en este caso en relación a la *Tasa de analfabetismo en personas de 15 años y más, por países y quintiles de ingreso per cápita del hogar. 2007*. Allí España muestra un 2,1% de analfabetos por encima del 0,2% de Cuba, mientras que Portugal comporta un 5,2% por encima del 4,8% que presenta Venezuela. En el extremo izquierdo se comparan los promedios de ambas Iberoaméricas: aquella sin España y Portugal alcanza una tasa de analfabetismo del 8,7%, por encima de la Iberoamérica con componente europeo, la cual se ubica en el 8,1%.

Nos parece que un escrito que se propone desplegar un balance que refleje el estado de situación en la órbita educativa para cada país iberoamericano debería, en principio, explicitar las conquistas sobre el analfabetismo y subrayar la victoria cubana con el 0,2%, seguida Uruguay y Argentina con el 2,2% y 2,3% respectivamente. Un dato no menor es que la UNESCO declaró en 2005 a la República Bolivariana de Venezuela como región libre de analfabetismo. Queda latente el interrogante de por qué no encontramos información de este tipo en el documento. Si Iberoamérica se está observando a sí misma, parece interesante que se resalten los triunfos alcanzados producto de la política específica de los gobiernos de los países que la componen.

Gráfico 2.12 Iberoamérica (21 países)

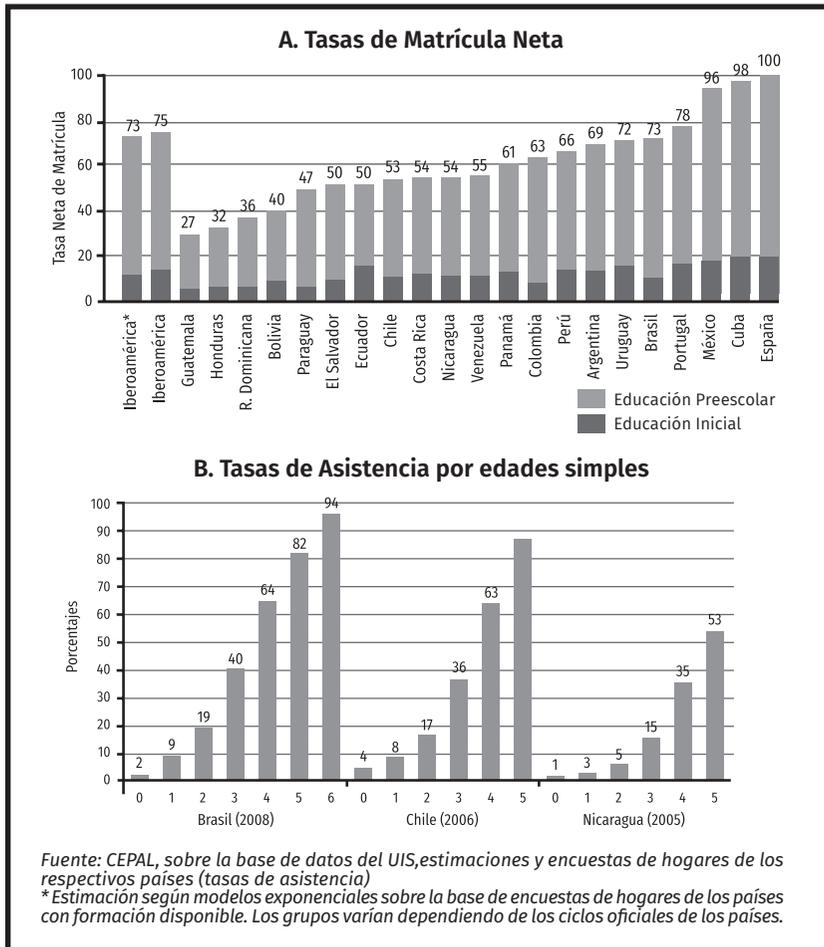
Tasa de Analfabetismo en personas de 15 años y más, por países y quintiles de ingreso per cápita del hogar. 2007 (en porcentajes)



Finalmente, el gráfico 2.13 de página 64 con título *Tasa de matrícula neta para el nivel pre-primario (3 a 6 años) y estimación de la tasa de matrícula para educación inicial (0 a 3 años) 2008*. Para el mismo se aclara que los grupos de edad varían de acuerdo a los ciclos de cada país y que se trata de una estimación en función de los datos disponibles. España alcanza una tasa neta de matrícula en inicial del 100%, mientras que Portugal muestra un 78% por debajo de Cuba (98%) y México (96%). Hacia la izquierda, el promedio Iberoamericano sin España y Portugal es del 73%, mientras que si se los incluye, varía hacia el 75%.

Gráfico 2.13 Iberoamérica (21 países)

Tasa de Matrícula Neta para el Nivel Pre-Primario (3 a 6 años). Estimación de la Tasa de Matrícula para Educación Inicial (0 a 3 años)* y Tasas de Asistencia observadas por edades simples en países con información. 2008



Fuente: Metas 2021, OEI, página 64

La gran mayoría de cuadros y gráficos restantes apelan a indicadores más sensibles y acuciantes vinculados en su mayoría a relaciones sociales de desigualdad, los cuales no incluyen en su consideración los datos correspondientes a España y Portugal. Asimismo, el número de países seleccionados varía constantemente. De modo que el desempeño existente en el componente europeo de Iberoamérica persiste como una incógnita y puede presumirse que esto no responde a un problema de ausencia de disponibilidad de datos. Algunas de

las variables e indicadores que integran estos agrupamientos son los siguientes: tasas de asistencia escolar por nivel, conclusión por nivel educativo, atraso escolar por grupos de edad, clima educativo del hogar, condición de ingresos y pobreza, años de estudios requeridos para reducir la probabilidad de estar en la pobreza, ingresos laborales, progresión oportuna en el sistema educativo o indicadores de trayectoria escolar, asociación entre conclusión de los distintos niveles educativos con el clima educativo del hogar, nivel de desempeño en pruebas estandarizadas internacionales por asignaturas, tasas de asistencia y conclusión por nivel según área geográfica de residencia y origen étnico, analfabetismo funcional, hogares de estudiantes con PC por estatus socioeconómico, cantidad de alumnos por PC en establecimientos educativos según ámbito de gestión y porcentaje de computadoras escolares con acceso a internet, entre otros.

Observamos otro ejemplo de presentación de datos en relación al recorte de la información y la selección de países. En este caso, las tasas netas de conclusión del ciclo primario y secundario de jóvenes por grupo de edad según área geográfica y origen étnico, sólo para 9 países de Iberoamérica:

Cuadro 2.4b Iberoamérica (9 Países)
Tasas Netas de Conclusión entre de 15 a 19 Años, y del Secundario entre Jóvenes de 20 a 24 según área geográfica de residencia y origen étnico. 2008

Países	Conclusión de la Baja Secundaria				Conclusión de la Alta Secundaria			
	Zonas Rurales		Total Nacional		Zonas Rurales		Total Nacional	
	Indígena o Afro-descendiente	No Indígena ni Afro-descendiente	Indígena o Afro-descendiente	No Indígena ni Afro-descendiente	Indígena o Afro-descendiente	No Indígena ni Afro-descendiente	Indígena o Afro-descendiente	No Indígena ni Afro-descendiente
Bolivia (2007)	76	88	62	68	55	71	38	44
Brasil (2008)	74	78	49	53	47	56	24	27
Chile (2006)	94	96	84	89	65	81	50	63
Ecuador (2008)	47	73	38	48	31	59	23	33
El Salvador (2004)	60	57	41	35	37	36	17	17
Guatemala (2006)	19	44	12	20	13	33	7	12
Nicaragua (2005)	34	44	11	21	21	32	5	13
Panamá (2008)	36	79	35	58	12	60	12	40
Paraguay (2008)	45	80	40	54	25	62	21	36
Total Países	62	77	38	49	40	56	20	38

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Fuente: Metas 2021, OEI, página 59.

Dimensión conceptual: construcción de categorías y naturalización de las jerarquizaciones

Es de suponer que un estudio realizado a partir de la articulación y cooperación entre países soberanos presente cuadros que incluyan *siempre a todos* los países intervinientes. Por el contrario, el documento al que aludimos presenta discrecionalmente distintas selecciones de países en función del mensaje a transmitir. De este modo, la incorporación de España y Portugal comporta la eficacia de señalar el nivel o estándar que deben alcanzar los otros países, aquellos *en desarrollo*. La presentación de datos para el resto de los países tiene el efecto de indicar posiciones, es decir, resultados de desempeño en función de la norma o modelo representado por el principal país que emerge como referencia, es decir, España. Así, los cuadros muestran las distintas posiciones alcanzadas por los países seleccionados para un indicador fabricado en comparación con el estándar constituido por España, lo cual consolida a este país en una posición jerárquica privilegiada. Esto es fundamentado por la acumulación de saber y experiencia. De manera equivalente, la evidencia de un desempeño desfavorable por parte de los países *en desarrollo* ratifica las falencias de estos países así como su necesidad de contar con el diagnóstico e intervención de los países *desarrollados*. De esta forma puede interpretarse la selección arbitraria de países a partir del recorte conveniente de la información estadística. Este es el sesgo producido al privilegiar un recorte de países en función de que estos presenten resultados deficientes en sus indicadores estadísticos (sin considerar la rigurosidad del estudio estadístico, el sesgo de los datos ni el contexto regional de cada país) a efectos de mostrar sus falencias como argumento de la urgencia de la intervención pregonada por las recomendaciones expertas.

La consideración del modo de construcción de los datos y argumentos nos anima a establecer un paralelo con el modo de intervención que los acompaña, ambos aspectos subyacentes al programa de Metas 2021. ¿Podemos hablar de una efectiva discusión colectiva sobre el análisis, diseño y articulación de políticas educativas comunes entre países soberanos en tanto pares que componen una relación simétrica? ¿O, por el contrario, los discursos emergen como fruto de un vínculo asimétrico establecido entre países considerados en desigualdad de condiciones? Tal como está planteado, los

países más desarrollados (tal y como se autodenominan) valoran, diagnostican e intervienen en las políticas educativas de los países en desarrollo, en transición o menos desarrollados (de acuerdo a la clasificación que suelen utilizar).

Si recuperamos el anteriormente mencionado gráfico 2.1 bajo el título *Tasa de matrícula neta en enseñanza primaria. 2007-2008*, ubicado en la página 38 del documento *Metas*, podemos observar la paradójica comparación entre “dos Iberoaméricas” tal y como figura sobre el final de la enumeración de 21 países (el último es República Dominicana). Allí, como anticipamos, una primera versión de *Iberoamérica* muestra un porcentaje de matrícula neta en el nivel primario del 96%; mientras que una segunda *Iberoamérica*, la cual no incluye al componente europeo encarnado por España y Portugal, presenta una tasa neta de matriculación en el primario que desciende al 95%. La diferencia entre ambas *Iberoaméricas* se señala mediante un asterisco al final del gráfico, por debajo de la cita de la fuente. Si bien la diferencia del dato estadístico para cada Iberoamérica no es significativa, el hallazgo aquí lo comporta el efecto simbólico producido por la distinción manifiesta de las dos Iberoaméricas.

La apelación a la *comunidad iberoamericana* puede concebirse como una mutación de la relación colonialista establecida entre España y Portugal para con los países que componen Nuestra América. En este sentido, la naturaleza de la relación colonialista se mantiene, mientras que lo que se reconfigura es el modo en que esta se cristaliza. Este vínculo desigual, opresor y conflictivo que se desarrolló durante siglos, no sin generar las resistencias más variadas, se actualiza al ritmo del devenir histórico. Con inspiración en la conceptualización del poder foucaultiana¹⁰, podemos reconocer distintas fases en la relación entablada entre estos países a lo largo de la historia. A riesgo de establecer un esquema excesivamente simplista, podemos esbozar muy sucintamente un recorrido desde la colonización más brutal y genocida asociada a las relaciones de

(10) Se hace referencia al pensamiento de Michel Foucault (1926-1984), filósofo francés que, entre otros temas, ha reflexionado sobre el poder, el discurso, el conocimiento, la historia de las ideas. Además, ha desarrollado los conceptos de biopoder, genealogía, gubernamentalidad, entre otros.

poder de soberanía, la implementación de tecnologías de disciplinamiento de las disposiciones, el pensamiento y la conducta, hasta el diagrama de poder neoliberal actual en que se enmarca la estrategia de intervención transnacional que supone este esfuerzo de España y Portugal por fundar los cimientos de una nueva forma de dominación que propicia el consenso y la autorregulación nacional y que subyace a la voluntad de consolidar una *comunidad iberoamericana*, cohesionada a partir de un sustrato cultural común en torno a los valores de la democracia liberal.

Esto no significa que no existan vestigios de relaciones de poder de soberanía, o bien que estas nuevas tecnologías de control neoliberal no convivan con técnicas disciplinarias como el examen y la jerarquización, por ejemplo. Lo nuevo lo aporta el predominio de nuevas relaciones de poder neocolonialistas inherentes al ejercicio de una dominación consensuada que combina tecnologías de poder y tecnologías de sí (Foucault, 1981). Ambos tipos de tecnologías se encuadran en diagramas de poder en cuanto esquemas dinámicos de relaciones sociales que en un espacio y tiempo determinado se materializan en dispositivos de poder concretos cuyo funcionamiento pone en marcha una serie de técnicas específicas que sujetan cuerpos. La diferencia entre ellas radica en el foco de injerencia. Mientras que las primeras sujetan cuerpos a tipos variados de dominación y conducen a la objetivación de los sujetos, las segundas constituyen técnicas de subjetivación por medio de las cuales, los sujetos efectúan operaciones sobre sí mismos y moldean su conducta en sentido consecuente. En este plano pueden comprenderse las estrategias de intervención en las políticas educativas de Nuestra América instrumentadas a partir de proyectos avalados por todos los países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos. Así, los países miembros de la Comunidad de Naciones Iberoamericanas ratifican su compromiso de cumplir con las metas preestablecidas y orientar las políticas educativas al interior de sus países en función de tales requerimientos, los cuales se ajustan a los imperativos y estándares transnacionales impuestos por la Unión Europea.

De esta forma, a partir de la recreación de la ficción de una comunidad iberoamericana, los países de Nuestra América se reconocen como miembros y suscriben voluntariamente a los parámetros, diagnósticos y responsabilidades emanadas de la Conferencia Iberoamericana de Educación, impulsada por iniciativa española, y

cuya supremacía se funda en su preeminencia en tanto país *desarrollado*, perteneciente al *primer mundo*.

¿Cuál es la educación que queremos?

Si nos embarcamos en el desafío de desnaturalizar el proyecto educativo que propone la Unión Europea a través de España y Portugal para los países *en desarrollo* y nos enfocamos en la educación que anhelamos para Nuestra América, abrimos la posibilidad de desplegar un modelo educativo que busque romper con las ataduras neocoloniales y aspire a la puesta en práctica de experiencias pedagógicas emancipadoras.

El gobierno de la educación basado en el verticalismo de la intervención estadocentrista característica del siglo XX ha mutado hacia la interacción dinámica del juego de fuerzas entre la figura estatal y una multiplicidad de agentes. De esta manera, en el marco de relaciones de fuerza, el Estado dialoga y actúa en alianza o disputa con distintos actores que responden a racionalidades e intereses económicos y sociales específicos tales como empresas o cámaras empresariales, entidades religiosas, sindicatos, consejos profesionales, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, coaliciones políticas, otros organismos y agentes estatales, etc. Este complejo entramado de actores y su interacción trae como correlato la redefinición de las pautas de relación y regulación social (Popkewitz, 1994). A esto debe agregarse el consecuente incremento de la autonomía y la amplitud del espectro de responsabilidades (Rose, 1999) en el plano de las prácticas educativa a raíz de los procesos de descentralización.

En el escenario marcado por la imbricación de relaciones de poder, la interacción cambiante entre instituciones y campos repercute en las prácticas y discursos cotidianos (Popkewitz, 1994), a la vez que pone de manifiesto la naturaleza histórica, relacional y regional de las relaciones sociales (Foucault, 2011).

La pericia y racionalidad instrumental propia de las políticas educativas tiene, entre otras finalidades, el objetivo de generar cierta sensibilización y consenso social. En su despliegue, se yuxtapone a los discursos emitidos desde otros campos u otros agentes. Este magma discursivo no persiste indemne pues sus

partículas pueden sufrir reelaboraciones y reapropiaciones en los diversos contextos locales de acuerdo a lógicas y sentidos propios de funcionamiento (Bernstein, 1993, 1998). Por consiguiente, las relaciones de poder se han transformado, el Estado se ha reconfigurado (Santos, 2003) y, por lo tanto, han mutado sus medios de intervención y las pautas de regulación. En esta clave puede interpretarse la penetración de otros países o bloques de países en el diseño de las políticas educativas nacionales, como es el caso de OEI con el liderazgo de España y Portugal respecto de América Latina tal como lo expone en documento de Metas 2021.

De lo anterior se desprende que los sentidos y prácticas asociados al campo educativo están impregnados de relaciones de poder que las moldean. Ya sea desde un plano macropolítico en el cual se edifica el delineado de las políticas educativas; o bien en la esfera micropolítica, en la cual cobran vida las prácticas escolares. Este denso entramado que intentamos representar no se desarrolla fuera de la órbita de los medios masivos de información y comunicación ni de la complejidad creciente del mundo actual.

Podemos apreciar este entrelazamiento entre distintos niveles de injerencia en el debate en torno a la calidad educativa, por ejemplo. La discusión de este tema tan álgido incluye tópicos tan divergentes como las evaluaciones de desempeño internacionales, así como otro tipo de mediciones; las condiciones de trabajo docente; la evaluación institucional, la descolonización del currículum o por el contrario, la internacionalización del currículum; la inversión educativa, sus fuentes; la incorporación de TICs; pero también las prácticas educativas emancipadoras; la innovación pedagógica; entre tantos otros.

Aquello que conocemos como política educativa y que encuentra traducción en nuestras prácticas educativas cotidianas es producto de una construcción social en la que interactúan sujetos individuales, colectivos y organismos diversos.

No obstante observamos que las prácticas educativas no escapan a la dinámica inherente a las relaciones de poder, es importante señalar que toda relación conlleva en sí la posibilidad de resistencia, apropiación y cambio. Para ello es indispensable mantener activa la capacidad de reflexión y cuestionamiento, incluso de los hábitos cotidianos más arraigados. En lo que respecta a la capacidad de reflexión crítica y

autocrítica, sus virtudes sólo pueden potenciarse y enriquecerse por medio de una práctica colectiva. La expresión cabal de esto último está dada por los grupos de reflexión sobre la práctica docente.

En las antípodas se encuentra el ciudadano iberoamericano al que apela el documento Metas 2021, el cual se corresponde con el prototipo de sujeto de la tecnología de poder neoliberal. Este perfil, en sintonía con el ciudadano cosmopolita que recrea Popkewitz (2009), retrata atributos tales como la autonomía, el disciplinamiento en la responsabilización y el autocontrol, la adaptabilidad, la flexibilidad, la apertura al mundo y el liberalismo; se inclina a erigirse como parámetro normalizado de referencia. Desde este prisma, cada uno es responsable de su propio destino sin que puedan mediar condicionamientos externos, patrones de oportunidades inequitativos, desigualdades estructurales, junto con esquemas subjetivos que tiendan a perpetuar las injusticias sociales. Uno de los principales obstáculos con que nos topamos es la idea implantada de que la realidad está dada tal y como se presenta y, por tanto, no puede existir otra ni transformarse.

Sin embargo, afortunadamente existen otros discursos e imágenes que disputan espacios en todos los campos. En el campo educativo en particular, no sólo existen modelos alternativos de estudiantes que emanan de otras corrientes pedagógicas antagónicas, sino que además gravitan otros paradigmas de enseñanza y aprendizaje encarnados en proyectos educativos de arraigo regional. Es en este plano donde se desarrolla la batalla cultural. Y son justamente estas demostraciones de resistencia las que ponen en jaque saberes y prácticas dominantes para revelar que las cosas pueden ser de otra manera así como denotar la fuerza contingente, relacional e histórica inherente a las relaciones de poder. Al mismo tiempo, refleja la capacidad humana de creación y reflexión crítica (Foucault, 2012). El ámbito de los discursos de verdad en el campo educativo se consolida como un espacio de lucha donde las estrategias o demostraciones de confrontación, con mayor o menor envergadura, forman parte de la trama dinámica de relaciones de poder

Pensar en la emancipación nos impulsa a comenzar por problematizar los pensamientos, valoraciones, parámetros y prácticas en los que se condensan los discursos impuestos como verdaderos. Este cuestionamiento reconoce la fortaleza de la praxis transformadora

inherente a las actitudes prácticas que conciernen a modos de ser y pensar. De esta manera, nos corresponde a nosotros ensayar nuestras propias problematizaciones y prácticas de liberación en función de nuestras realidades regionales y ámbitos locales de interacción. Claro que este ejercicio no inhabilita el análisis de experiencias desarrolladas en otras latitudes, aunque, desde esta perspectiva, aspiramos a que sea menos sujetos.

CAPÍTULO II

Fundamentos conceptuales de las Metas 2021: ¿Qué hay detrás de las Metas?

Presentación

El capítulo a continuación rastrea los conceptos más relevantes del documento de las Metas 2021 en la perspectiva de develar los fundamentos conceptuales sobre los que se cimientan las afirmaciones allí expuestas.

Para ello se inicia la reflexión sobre la concepción de Educación en las Metas, el rol del Estado y las consideraciones sobre el financiamiento de la educación, la igualdad de oportunidades, la participación, la noción de calidad y evaluación, la noción de trabajo y el perfil de docente que se presenta como una necesidad para la educación del siglo XXI.

Cada uno de estos conceptos ha sido revisado en sus múltiples acepciones y a su vez se han indagado los rasgos particulares desde los cuales se han planteado como principios rectores; tarea que no ha sido fácil, ya que dichas características de estos conceptos han sido expuestas de manera que parecen una combinación de muchas acepciones a la vez. Por esta razón se han descrito y puesto en consideración en los siguientes apartados.

La concepción de educación en las Metas 2021: un análisis crítico

“El control del vocabulario, es un arma, no es cuestión de estilo. La expresión ‘acceso a la educación’ difumina las diferencias entre una educación gratuita y una educación accesible, sólo mediante un derecho de matrícula, esta

diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos, porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres (...) No existe ningún plan de estudios para economistas en el que se les imparta educación en materia de derechos humanos, o al menos la relatora especial, no ha encontrado ninguno tras una larga búsqueda. Es evidente que debería existir, la experiencia de la relatora especial indica que en ninguna escuela de economía se enseña ni la normativa internacional de Derechos Humanos ni las razones económicas que la sustentan y que los economistas que elaboran las estrategias de educación o de desarrollo en general no reciben formación en materia de derechos humanos.”

Katarina Tomasevski, Relatora de Naciones Unidas para Educación (Tomasevski, Katarina. Sexto Informe sobre el Derecho a la Educación. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Nueva York. 2004. Capítulo Segundo, No.10.)

“La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”

“Los bicentenarios una oportunidad para la educación iberoamericana”

(Slogans de las Metas 2021)

El documento comienza con un slogan ambiguo, queriendo identificar la independencia de América del yugo Español y Portugués, con la denominada sociedad Iberoamericana que incluye a quienes en el pasado fueron sus verdugos.

Esa ambigüedad no necesariamente debe ser un impedimento para pensar una educación compartida, convocada y constituida para la generación de jóvenes del siglo XXI, sin rencores, ni distinciones que nos abran heridas. Sin embargo, se insiste en un conjunto de ideas que en el texto dejan ver, más que los sustentos teóricos, los intereses de afincar la educación como el único instrumento de elevación de la calidad de vida de los ciudadanos y en ese sentido, de disminución de la pobreza y las desigualdades sociales.

La tesis más fuerte que se puede encontrar en el documento es la de: “Mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad” (OEI, 2010: 9) y esta tesis, que atra-

viesa el desarrollo de la política y los planes que de ahí en adelante desarrollan y justifican, menciona además la intención de convertir a la educación en un elemento central del mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los países, como si la educación pudiese convertirse en un instrumento para *mejorar* las condiciones de vida de los más pobres y así *equilibrar* la brecha existente entre ricos y pobres. En ese sentido, refuerzan la tesis estas ideas: “Una educación más justa exige mayor equidad social y mayor nivel cultural” (OEI, 2010: 9). Un mayor compromiso con el fortalecimiento de la educación y la consecución de las metas (OEI, 2010: 10). Más adelante volverá a insistir en que la educación y el empleo son elementos centrales para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos:

Los esfuerzos realizados en políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con *el papel central que ella cumple como eslabón del desarrollo. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.* (OEI, 2010: 35)

Algunas de las características que sustentan estas tesis sobre la educación como el elemento central para bajar los índices de pobreza, pero que además muestran las contradicciones con las que se asume el concepto, se presentan en el documento de esta manera:

a) La educación como transformadora

Una de las características más particulares que le asignan a la educación es la de ser transformadora, en este sentido:

Nos encontramos, pues, con un proyecto ampliamente aceptado, que ha generado enormes ilusiones y expectativas entre aquellos países, gobiernos, grupos sociales y ciudadanos *que creen en la capacidad transformadora de la educación* y que consideran que estamos en la década decisiva para saldar la deuda histórica contraída con millones de personas. Es, sin duda, un tiempo de esperanza, pero también de responsabilidad y de compromiso para *una comunidad iberoamericana en construcción desde los cimientos de la libertad, la igualdad y el desarrollo.* (OEI, 2010: 11)

b) Valores que forma la educación

Es el tiempo oportuno para plantearse un proyecto colectivo que contribuya a dar sentido a las ansias de libertad que recorrieron Iberoamérica hace doscientos años. Un proyecto que, articulado en torno a la educación, contribuya en forma decisiva al desarrollo económico y social de la región, a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ende libres, en sociedades democráticas, igualitarias, abiertas, solidarias e inclusivas, y que, al mismo tiempo, sea capaz de generar un apoyo colectivo. (OEI, 2010: 15)

Y más adelante afirman que esta iniciativa debe posicionar la educación en los países para cohesionar lo que denominan la comunidad iberoamericana en torno a la construcción de *sociedades justas y democráticas*. Estas ideas de formación de ciudadanos cultos y libres, en sociedades con principios de libertad, igualdad y desarrollo, no son otra cosa que los principios liberales clásicos que se retoman, con la intención de afirmar que el neoliberalismo ha quedado atrás para darle vía libre a otros principios, pero estos son, igualmente, los principios del liberalismo que han estado presentes en distintos momentos del sistema.

De otra parte, dentro de los valores que menciona el documento están los de la solidaridad y el compromiso colectivo por hacer realidad la integración, sin embargo, reconoce la complejidad de lograr establecer estos elementos en medio de las dificultades y la diversidad de los países que componen el espectro de lo iberoamericano:

Hay que reconocer que no es un proyecto sencillo, pues *este programa debería establecer los objetivos que la educación iberoamericana ha de alcanzar en el año 2021 teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones de los países que integran la región*. A pesar de sus dificultades, es una necesaria apuesta de futuro pues las metas acordadas han de ser una referencia y un estímulo para el esfuerzo solidario y el compromiso colectivo de los países iberoamericanos en el marco de la integración cultural, histórica y educativa que ha de estar cimentada en la unidad dentro de la diversidad. (OEI, 2010: 16)

c) La educación como estrategia de cohesión social

Otro elemento que se expresa de manera manifiesta en el documento es el interés por convertir a la educación como una estrategia de cohesión social, entendida de la siguiente manera:

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: 16)

En esa perspectiva, se entiende la educación como una estrategia, pero sin depender del Estado como regulador, administrador y ejecutor de las políticas que orienten los procesos. Como se ve claramente en el apartado, se habla de la participación de las instituciones y sectores de la sociedad, pero no del gobierno y el Estado como garante. Esa participación de la sociedad está además relacionada con una idea de progreso, en la medida en que

(...) se busca no dejar pasar una oportunidad histórica, la conmemoración de los Bicentenarios, para situar la educación en el centro de las preocupaciones de cada país y lograr de esta forma el apoyo colectivo para recuperar en once años buena parte del retraso histórico de la región en el ámbito social y educativo. (OEI, 2010: 20)

d) El derecho a la educación

Hay sendos apartados del texto de las Metas donde se hace referencia a la educación como derecho e incluso en la página 21 se cita el texto de la Declaración Universal correspondiente a esta acepción, manifestando la importancia de la educación y el derecho que tienen los padres de escoger la educación de sus hijos, postura distante de la concepción sobre una educación atendida y orientada por el Estado. "(...) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá

de darse a sus hijos” (OEI, 2010: 21). Contrario a lo que afirma Simón Rodríguez: “La instrucción debe ser nacional – no estar a la elección de los discípulos, ni a la de sus padres” (Rodríguez, 2001; 108, T.II). Puesto que la educación a elección ya no es un elemento estructural del Estado y de la concepción de formación de ciudadanos, sino de “consumidores”:

(...) el *progreso* hacia una educación inclusiva, abierta a todos, con las condiciones y la flexibilidad suficientes para responder a las demandas educativas de la totalidad de sus alumnos, es una de las más genuinas expresiones de una educación de calidad y uno de los objetivos del proyecto Metas Educativas 2021. (OEI, 2010: 60)

También aparecen otras categorías como la multiculturalidad y la interculturalidad de la educación en el marco del respeto a la diversidad, pero sólo se esbozan los conceptos, no se habla de cómo se viabiliza esta inclusión dentro del sistema educativo actual.

La UNESCO ha distinguido dos focos educativos que plantean el reconocimiento de la diversidad cultural, a saber: la educación multicultural y la educación intercultural. La primera hace referencia a la naturaleza culturalmente diversa de la sociedad humana, lo que se constituye como el primer paso para avanzar en la calidad de los currículos educativos, pero no es suficiente. El concepto de interculturalidad avanza más, haciendo referencia a las relaciones entre los distintos grupos culturales y su evolución en el tiempo. Se la define como: (...) la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo. (UNESCO, 2006: 17)

Existen varias referencias en el mismo apartado sobre la diversidad y cómo se entiende, además se hace referencia permanente a este documento de la UNESCO del año 2006 sobre la importancia del reconocimiento de las comunidades indígenas, afrodescendientes, así como pequeñas minorías étnicas que deben ser puestas en valor y reconocerse desde su riqueza y particularidad cultural. En relación con este punto, se evidencia una contradicción entre lo que se menciona a propósito de la importancia que se le debe dar a lo que las familias y la sociedad exige y sobre lo que las comunidades tienen y requieren.

No se hace explícita la manera como se podría engranar la propuesta de educación intercultural con las Metas del Milenio o con el interés de generar una relación entre esta educación y la empleabilidad.

e) La educación y el mejoramiento de las condiciones de vida

Más adelante se evidencia una contradicción en relación con los datos arrojados en relación con las condiciones de vida:

A pesar de ello, y en gran parte *gracias a los esfuerzos de políticas públicas, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas*. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación han elevado de manera significativa los indicadores de bienestar objetivo de la población. Esto se refleja de manera positiva en los indicadores básicos de salud tales como el aumento en la esperanza de vida al nacer y la reducción en las tasas de mortalidad infantil y desnutrición infantil, así como los importantes avances en acceso a la educación, entre otros. (OEI, 2010: 35)

Sin embargo, en todos los informes posteriores a los tratados, acuerdos y demás, se manifiesta la imposibilidad de cumplir con objetivos propuestos y paradójicamente donde se han mejorado son los países donde la educación está centralizada y financiada directamente por el Estado, como el caso de Cuba, Venezuela, Ecuador que vienen avanzando en el mejoramiento de la Educación y Argentina que es uno de los países con un sistema sólido de sostenimiento de la educación por parte del Estado. Los demás países, donde el Estado se viene desprendiendo de esa función, la educación muestra índices que no corresponden con lo que se han propuesto.¹¹

f) Educación Integral, continua, pertinente y de calidad

Se pretende establecer que la calidad está articulada a las decisiones que la familia y la comunidad deben tomar en rela-

(11) A propósito se puede leer el artículo de Albornós y Warnes (2013), en el primer cuadro estadístico se muestra la inversión en educación de los países: http://focoeconomico.org/wp-content/uploads/2013/01/f_alb1.png

ción con la educación de los niños y jóvenes, en una lógica de la “mejor oferta”; por tanto debe garantizarse una oferta que les permita decidir qué educación quieren para sus hijos. Pero además se manifiesta un interés por mantener la educación a lo largo de la vida, sólo garantizando la obligatoriedad y gratuidad en la educación básica, para las demás se habla de “promoción” y “estímulo” al acceso, no al derecho:

También cabe destacar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en vigor desde abril de 2008, que promueve la educación integral, continua, pertinente y de calidad; la libertad de elegir el centro educativo, y participación activa de la comunidad educativa en el mismo; el fomento de la interculturalidad; la promoción de la vocación por la democracia; el rechazo a la discriminación; la garantía de la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita para todos los jóvenes; el estímulo del acceso a la educación superior, y la promoción de la movilidad académica y estudiantil en la región. (OEI, 2010: 23)

Una educación a lo largo de la vida, se entiende como una posibilidad que debe darse para que el estudiante tenga un crédito durante todo su ciclo vital para estudiar, en eso se resume el interés por una educación que además contenga a las grandes masas de desempleados que genera el capitalismo:

Existe un amplio consenso que considera que la alfabetización y la educación a lo largo de la vida son prioridades políticas, requisitos imprescindibles para asegurar el desarrollo de las personas y comunidades de nuestra región, y una acción que forma parte de los procesos de mejora de la educación iberoamericana. (OEI, 2010: 61)

g) Educación a lo largo de la vida:

Doce años de educación

Todo el documento se resume al final en la propuesta de avanzar en los doce años de escolaridad, pero además “incentivar” el estudio a lo largo de la vida, a partir de la conceptualización de Delors, retomado en su informe sobre las posibilidades para ello:

El logro de doce años de educación para todos los alumnos es posiblemente el objetivo más ambicioso que este proyecto se plantea. Se ha afirmado en repetidas ocasiones que recibir entre once y doce años de educación formal es la mejor opción para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficientes para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida. (OEI, 2010: 102)

A continuación se resumen los cuatro pilares de la Educación de Delors, ya que para las Metas:

No se puede comprender el significado de la calidad de la educación si no se tienen en cuenta sus objetivos primordiales. Y para ello, nada mejor que volver los ojos a la propuesta contenida en el Informe Delors (1996): Para cumplir el conjunto de las misiones que le son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: *aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir sobre el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores.* Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay en ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio. (OEI, 2010: 105)

Aunque reconocen que la educación a lo largo de la vida implica una inversión cuantiosa, no se especifica cuáles serían las formas de conseguir los recursos para llevar a cabo esta propuesta; hablan de un esfuerzo simultáneo pero no se avizora cuáles pueden ser las entidades que se hagan cargo de estos recursos.

El esfuerzo simultáneo requerido para avanzar paulatinamente hacia la concreción del conjunto de las metas involucra una cuantía de recursos importante, tanto más cuando la situación educativa de algunos países muestra apreciables brechas e insuficiencias que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la educación. (OEI, 2010: 165)

Si bien el documento de las Metas no lo hace explícito, al rastrear la propuesta en el Informe Delors se ve claramente cuál es la idea que tienen de introducir los 12 años de escolaridad y llevar a cabo el objetivo de educación para toda la vida.

No puede ser mejor resumen el siguiente:

Crédito-tiempo

Habida cuenta de que poco a poco la educación permanente irá ganando terreno, podría estudiarse la posibilidad de atribuir a cada joven que está por comenzar su escolaridad un “crédito-tiempo”, que le diera derecho a cierto número de años de enseñanza. Su crédito se consignaría en una cuenta en una institución que, de alguna forma, administraría un capital de tiempo elegido por cada uno con los recursos financieros correspondientes.

Cada persona podría disponer de ese capital, según su experiencia escolar y su propia elección. Podría conservar una parte del mismo para, una vez terminada su vida escolar y siendo ya adulto, poder aprovechar las posibilidades de la formación permanente. También podría aumentar su capital mediante contribuciones financieras —una especie de ahorro previsional dedicado a la educación— que se acreditarían en su cuenta del “banco del tiempo elegido”. Tras un pormenorizado debate, la Comisión respaldó esta idea, no sin percatarse de sus posibles derivas, que podrían ir incluso en detrimento de la igualdad de oportunidades. Por esa razón, en la situación actual, podría otorgarse a título experimental un crédito-tiempo para la educación al finalizar el periodo de escolarización obligatoria, que permitiría al adolescente elegir la orientación que desee sin hipotecar su futuro.

Fundamentalmente la UNESCO contribuirá a la paz y al entendimiento mutuo entre los seres humanos al valorizar la educación como espíritu de concordia, signo de una voluntad de cohabitar, como militantes de nuestra aldea planetaria, que debemos concebir y organizar en beneficio de las generaciones futuras. En ese sentido, la Organización contribuirá a una cultura de paz. (Delors, 1994: 54)

Esta idea de educación a lo largo de la vida, que pueda ser financiada directamente por los individuos y sus familias, no es un deseo

lejano, sino una realidad que se va expandiendo en los países en donde predomina la concepción neoliberal de la educación; porque el presupuesto público para educación es entregado a los bancos para que asignen créditos a los estudiantes como una hipoteca que se comienza a pagar al finalizar los estudios. De esta manera el Estado paulatinamente se despoja de su responsabilidad y deja a la educación como parte del negocio de las entidades privadas y lo que parece una intención optimista y de defensa de un derecho a partir del slogan de “Educación a lo largo de la vida”. Lo que queda al final del camino es un deseo de bancarizar la educación y dejar al Estado lejos de ser el garante del derecho fundamental a educar a los ciudadanos.

Notas sobre el rol del Estado y el financiamiento en las Metas 2021

Hablar del rol del Estado en la educación es, básicamente, plantear una cuestión central que tiene que ver con quién o quiénes garantizan el derecho a la educación. El mismo forma parte de la Carta Magna de todas las naciones modernas que han nacido o se han consolidado en el siglo pasado. Por lo tanto, los estados modernos han venido ocupando lugares preponderantes en relación al derecho a la educación, tanto por su protagonismo como por su ausencia a la hora de garantizarlo. Con diferentes intensidades y distintas orientaciones ideológicas, el Estado tuvo un papel relevante. A lo largo del siglo XX, se fueron desarrollando una serie de disputas con diferentes matices a la hora de pensar un rol activo para sostener y garantizar el derecho, o bien un rol que podría caracterizarse como subsidiario, ausente y/o mínimo. Insistiendo en que los matices señalan posturas de diversa índole, la disputa se dio en pensar qué relación se establecía entre el Estado y esa garantía del derecho a la educación por parte de toda la población.

Antes de entrar en lo que dice el documento, puede ser interesante revisar algunos argumentos que se sostuvieron en el último tiempo y que sirvieron de justificación para avanzar en determinadas reformas estructurales en los países de Nuestra América.

La concepción de la educación como un derecho social fue predominante hasta mediados de la década del setenta, cuando las concepciones neoliberales y neoconservadoras comenzaron a cuestionar

la legitimidad y eficiencia del Estado de Bienestar y de los derechos sociales que este propugnaba y ejecutaba a través de las políticas sociales. Así, se produce la vuelta “aggiornada” a la primacía de los derechos individuales, al mercado como elemento regulador de la sociedad y, por lo tanto, se intenta conformar un Estado mínimo pero fuerte (Paviglianitti, 1993: 1). El derecho a la educación fue ampliándose durante el siglo XX abarcando al conjunto de la sociedad para luego reconfigurarse en el contexto de la crisis del capitalismo en la década del 70 a una versión reformulada por las ideas neoliberales que lograron imponerse. Los fundamentos que esgrimían aquellos intelectuales que defendían estas ideas se basaban en que las múltiples intervenciones del Estado en la esfera económica impedían que las fuerzas de progreso del mercado funcionaran de manera correcta. Aquel impone normas e impuestos sobre el capital que llevan a una desactivación de la inversión (Paviglianitti, 1993: 12).

Un actor importante a la hora de articular esta visión del mundo al plano de la educación fue el Banco Mundial. Este organismo de gran influencia a nivel internacional difundió esta concepción de un Estado obstaculizador proponiendo un planteo que ponía la educación como una variable más del desarrollo económico y librada al juego de las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo,

(...) una cuestión importante que establece el programa político educativo es reformular las relaciones de la educación con el contexto, especialmente en lo referido a la capacidad de la educación de resolver los problemas de la pobreza y el desempleo; a la necesidad de mercantilizar al máximo la educación y de dar respuesta a los problemas de exclusión social. En el año 1987 el Banco Mundial sostenía que “la Educación es una inversión económica y socialmente productiva” para volver a la carga diez años más tarde y asegurar que “La educación es más importante que nunca para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza” (Imen, 2009: 2).

Sin embargo, esa inversión no necesariamente debía realizarla el Estado, pues otros actores pasaban a tener importancia como parte del mercado a la hora del financiamiento, siendo esta última una de las condiciones significativas para garantizar el derecho a la educación. En este sentido, el discurso neoliberal sostendrá una relación de causa-consecuencia entre educación-pobreza y

la necesidad de diversificar las fuentes de inversión en educación como parte del progreso regulado por el mercado. Ahora bien, el documento de las Metas 2021 tiende a ser ambiguo en este sentido ya que empieza diciendo:

El cumplimiento de la EPT (Educación Para Todos) con criterios de calidad exige tener en cuenta las condiciones económicas y sociales de la población, sobre todo de aquellos sectores más desprotegidos, y no olvidar la estrecha dependencia entre el contexto sociocultural de las familias y los progresos educativos de sus hijos... (OEI, 2010: 9)

Para luego expresar que

(...) ha de enfrentarse a los retos del siglo XXI para que de la mano de una educación sensible a los cambios tecnológicos, a los sistemas de información y de acceso al conocimiento, a las formas de desarrollo científico y de innovación y a los nuevos significados de la cultura, pueda lograr un desarrollo económico equilibrado que asegure la reducción de la pobreza... (OEI, 2010: 24)

Esta ambigüedad se mantiene en el documento sosteniendo más adelante:

El énfasis, por tanto, se sitúa en las políticas globales, capaces de plantear estrategias convergentes en las esferas económica, social y educativa, con el objetivo de avanzar en la construcción de sociedades justas, cohesionadas y democráticas. Así y solo así será posible progresar de forma más rápida y segura hacia los objetivos propuestos, y los esfuerzos educativos no se verán frustrados por la inmutabilidad de las condiciones sociales... (OEI, 2010: 86)

Para luego terminar argumentando:

(...) es importante insistir en el valor de la inversión en educación. De ella se pueden obtener retornos importantes en forma de capital humano mejor preparado, lo que es una condición necesaria para el desarrollo económico y social de un país... (OEI, 2010: 209)

Respecto del rol que le asigna al Estado, hay que decir que si bien el documento hace referencia al lugar que ocupa la política pública

como eje importante en la posibilidad de cumplimiento de las metas, es particular el hecho de que el concepto “Estado” es mencionado solo un par de veces. La terminología utilizada para dar cuenta de la acción del mismo, se expresa más bien como política pública o política global y aquellos que la encarnan vienen a ser los “gestores de la política pública”. En uno de los pocos apartados que se lo menciona es el que alude al financiamiento que, como se dijo antes, comporta un elemento significativo en la posibilidad de garantizar el derecho a la educación. Veamos entonces cómo se traduce en el documento.

En las Metas se dice que:

El retraso escolar y el abandono tienden a mantener la transmisión intergeneracional de la pobreza, perpetuando la reproducción de la desigualdad. Ello implica también costos sociales respecto de las transferencias económicas que los estados deben realizar para asegurar la subsistencia de aquellos grupos sociales que no pueden lograrla por sí mismos... (OEI, 2010: 103)

Aquí nuevamente se ve la relación entre educación y pobreza. Frente a esto, se esgrime la necesidad de que el Estado aumente sus niveles de eficiencia y eficacia, por lo que se está dando cuenta de que el diagnóstico previo acerca de cómo funciona el mismo es negativo. Una solución posible es la descentralización:

(...) lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se obtengan mejores resultados con recursos similares. Para ello, la descentralización de la administración, tanto de la gestión como de los recursos, resulta interesante de considerar... (OEI, 2010: 207)

El proceso de descentralización puede ser valioso en tanto los actores asuman su condición de sujetos activos en un proceso participativo de ida y vuelta que es producto de su propia demanda y de los mecanismos que el Estado genera. En caso contrario, si la descentralización es una decisión por decreto de arriba hacia abajo que busca principalmente deslindar responsabilidades no sólo no producirá efectos positivos en el proceso educativo, sino que se terminará por echar culpas del fracaso a aquellos que no la

tienen. El documento no es claro en este sentido pero sí menciona la posibilidad de que los sujetos tomen responsabilidades:

Al respecto, son interesantes los proyectos de pequeña escala que ponen a prueba la capacidad de administración eficiente de los recursos con criterios de eficacia que las escuelas públicas pueden desarrollar. Dicho mecanismo incorpora la gestión y la ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables del impacto de los recursos asignados... (OEI, 2010: 207)

Esa responsabilidad merece ser analizada en relación a los alcances que tenga para los actores que participen por lo menos en función de los argumentos que recién planteamos.

Otra particular manera de mejorar la asignación de recursos públicos tiene que ver con eliminar los tiempos muertos. Dice el documento que “se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados al mejorar la asistencia de los estudiantes al aula y disminuir la interrupción frecuente de que son objeto las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, su costo se eleva...” (OEI, 2010: 208). No está claro cuáles son esas interrupciones ni como se evitan por lo que la propuesta nos deja más dudas que certezas.

Finalmente, se sugiere la posibilidad de reasignar el gasto y obtener fuentes alternativas para determinados niveles, sobre todo, el superior:

(...) dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria (...) podrían encontrarse mecanismos alternativos de financiamiento. Esta reasignación debería llevarse a la práctica con amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva, garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insuficientes (...) (OEI, 2010: 209)

De esto, se desprende que una alternativa podría ser el arancelamiento para aquellos que tengan los recursos suficientes, lo que implica una discusión de fondo acerca de qué se entiende por garantizar el derecho a la educación.

Otro elemento importante es la diversificación de las fuentes de financiamiento que funciona como superador de las llamadas trabas burocráticas que presenta el presupuesto público: “Considerando el gran peso de los recursos públicos en el área educativa, el aporte de esta diversificación tiene su mayor impacto en la posibilidad de generar y trasladar las buenas prácticas en materia de gestión al sistema de gestión estatal...” (OEI, 2010: 206). Nótese que nuevamente aparece implícito el diagnóstico en negativo de cómo funciona el Estado. Frente a eso las buenas prácticas vendrían, por decantación, del sector privado. Si bien el documento reconoce la importancia de lo público en el sostenimiento del financiamiento, vale agregar lo siguiente:

La noción de fuentes adicionales o complementarias de financiamiento se construye en referencia a la necesidad de cubrir el déficit de recursos que la fuente principal, el presupuesto público, no alcanza a cubrir de acuerdo a las proyecciones realizadas. Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad (...) (OEI, 2010: 205)

Ahora bien, ¿cuáles serían las fuentes externas de financiamiento y qué actores participan en esa responsabilidad? Una de ellas es el estímulo a las empresas a realizar donaciones con una consecuente exención de impuestos. Esto refiere al

(...) aporte que los privados pueden hacer, motivados por estos instrumentos tributarios que disminuyen sus costos, hacia la donación con fines educativos. (...) Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto, (...) o descontada de sus impuestos, la donación pasa a ser un incentivo para quien la realiza... (OEI, 2010: 210)

Lo que significa que en vez de aportar al Estado para que este lo redistribuya en las áreas correspondientes, se le ofrece a la empresa asignar esos fondos a una escuela o proyecto determinado. Lo que conlleva esta propuesta, que de por sí es bastante conocida, es la desconfianza hacia el Estado como aquel instrumento capaz de redistribuir la riqueza de tal manera que llegue a todos. Pareciera que es más eficaz otorgar la responsabilidad a la empresa de asignar el

recurso para que esto se concrete. La pregunta que surge es cuán eficaz es esta variable y qué tan confiable es esa empresa privada a la hora de dar cuenta de su responsabilidad social. Hay que agregar que esta propuesta se acompaña con la posibilidad adicional de que el aporte sea por motivos filantrópicos con lo cual el financiamiento para garantizar el derecho a la educación se reduce a las buenas intenciones de algún adinerado.

Otra fuente sugerida proviene de viejos conocidos:

(...) de los créditos ofrecidos por los dos grandes bancos que operan en la región: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además del aporte financiero, estos organismos ofrecen asistencia técnica a los países de la región, propiciando investigaciones en la materia y promoviendo encuentros internacionales en colaboración con otros organismos internacionales (...) (OEI, 2010: 217)

Además de reiterar lo que hemos dicho anteriormente sobre el papel de difusión que tuvo el Banco Mundial sobre determinadas ideas en relación a la educación, la historia reciente nos ha mostrado cuáles son las consecuencias de la injerencia de estos organismos: deuda externa con altísimos intereses y un control sobre la política económica y social de los países a través de las recetas del ajuste que llevan a una situación límite que vivió, por caso, la Argentina en 2001 y que actualmente tiene sumergida a la periferia de Europa en un contexto similar con altos índices de desempleo.

Finalmente, pero no menos importante, se plantea un fondo de cooperación en base a las capacidades económicas de cada país:

En el compromiso solidario se encuentra otro de los rasgos definitorios del proyecto. Se pide a los países iberoamericanos con mayores recursos (...) que apoyen a los países y regiones con mayores dificultades educativas para la consecución de las metas planteadas (...) Con el fin de que los países más pobres perciban la voluntad colectiva de proporcionar la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas, se acordó también estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de las naciones (...) (OEI, 2010: 17)

Frente a esto nos preguntamos qué clase de relación se establece entre los países. El argumento suena más a un fondo de caridad que a la posibilidad de que las naciones se vuelvan soberanas y asuman libremente las decisiones pertinentes a su riqueza que les permita salir de esa dependencia económica de los llamados países desarrollados. La solución no pasa por prestar dinero a los países pobres sino por permitirles crecer y desarrollarse en forma autónoma sin presiones externas.

¿Qué escenario nos queda de todo esto? Pues parece ser el de un Estado ineficiente, incapaz de dar cuenta con sus propios recursos de la garantía del derecho a la educación a través del financiamiento. Frente a este diagnóstico, las soluciones pasan por descentralizarse, hacer flexible su presupuesto y compartir la responsabilidad de los recursos con otros países, las empresas, los filántropos, los organismos multilaterales de crédito, los docentes y todos aquellos que aporten o se vean en la condición de participar. Pero nos preguntamos, ¿frente a las dificultades, quién se hace cargo? ¿Todos, ninguno? Porque lo que es de todos puede terminar siendo de nadie. Y el riesgo de compartir la responsabilidad diversificando los actores a la hora de garantizar los derechos es que nadie se termine haciendo cargo. Por eso nos preguntamos cuál sería el nivel de responsabilidad de cada uno de estos actores y ante quién deben responder si no se cumple con lo pactado.

En este escenario, todo hace suponer que el Estado termina asumiendo toda la responsabilidad, sobre todo cuando las cosas no resultan. Porque en definitiva es el principal garante de los derechos. Y en ese sentido, pensar un Estado que retroalimente la participación ciudadana sin imposiciones sino con herramientas para que los sujetos accionen voluntaria y activamente sobre la realidad puede ser una alternativa superadora.

La igualdad de oportunidades en el proyecto Metas 2021

Una de las ideas centrales que constituyen el núcleo argumentativo del documento Metas 2021 sostiene que la educación es un factor fundamental en la superación de la pobreza. La educación es concebida como un factor igualador de oportuni-

dades que permitiría a los sujetos superar, de manera individual, situaciones de injusticia y desigualdad social para insertarse de manera competitiva en el mercado laboral, lo cual constituiría el fin último de los sistemas educativos. Teniendo en cuenta la potencia de tales supuestos, vale la pena intentar esbozar con detenimiento un análisis conceptual sobre estas afirmaciones. En la presentación del documento Metas 2021, se explicitan los argumentos abordados en los encuentros regionales previos que dieron origen a la elaboración programa:

Sus objetivos eran enormemente ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. (OEI, 2010: 9)

Es interesante señalar que como cierre de la presentación, el documento retoma la máxima liberal de “libertad, igualdad y...” pero reemplaza el término fraternidad por el de desarrollo. A medida que se avanza en la lectura, queda claro que la educación es entendida en un rol secundario, como un factor para alcanzar el desarrollo, en tanto mecanismo de inclusión social que, conjuntamente con el empleo, favorecería la superación de la pobreza. En el texto se explicita de la siguiente manera:

Los esfuerzos realizados en políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con el papel central que ella cumple como eslabón del desarrollo. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza. (Metas 2021, 2010: 35)

Según la concepción mercantilista imperante en las argumentaciones que sostienen al documento de las Metas 2021, la importancia de la educación radica en sus potencialidades para sopesar el impacto negativo de la pobreza y la vulnerabilidad social, el cual se mide en términos de merma de la calidad del mercado laboral por la reducción de la calificación de los recursos humanos:

Si bien la pobreza y la vulnerabilidad pueden ser clasificadas como fenómenos externos al sistema educativo, tienen en él importantes causas y consecuencias. Un estudiante con un capital educativo depreciado tendrá muchas dificultades para la inserción laboral con sus consecuentes repercusiones a nivel de remuneraciones, siendo por ello la educación recibida un mecanismo clave para el acceso al bienestar de toda persona. (OEI, 2010: 53)

Y no sólo eso, sino que además la desigualdad genera un círculo vicioso:

El problema de la desigualdad tiene que ver, fundamentalmente, con la alta concentración de ingresos que se presenta en el decil más alto, lo que se transforma en un círculo vicioso porque al haber mayor concentración se hace más difícil que el crecimiento de los países se vea rápidamente traducido en mejoras de las condiciones de los más pobres. (OEI, 2010: 35)

Es decir, como la concentración de ingresos es un hecho dado, no plausible de ser modificado, al menos en el corto plazo, se desprende que la educación podría funcionar como mecanismo compensatorio a partir del cual aquellos que no forman parte del decil más alto concentrador de la riqueza puedan dignificar su existencia a partir de su calificación como mano de obra insertándose de manera más competitiva en el mercado laboral. Y el razonamiento sigue. Además, de esa manera los estados podrían ahorrar recursos recortando subsidios que se volverían innecesarios y con ello alcanzar mayor eficacia en el manejo de los recursos:

Además de los costos privados que genera la deserción escolar temprana, en términos de menores ingresos futuros y mayores tasas de desempleo, esta tiene graves costos sociales. Dadas las grandes desigualdades de las sociedades iberoamericanas, estos problemas son más agudos en los sectores sociales más desfavorecidos. El retraso escolar y el abandono tienden a mantener la transmisión intergeneracional de la pobreza, perpetuando la reproducción de la desigualdad. Ello implica también costos sociales respecto de las transferencias económicas que los estados deben realizar para asegurar la subsistencia de aquellos grupos sociales que no pueden lograrla por sí mismos. Por otro lado, el hecho de que parte de la población no alcance

a concluir un ciclo educativo mínimo tiene consecuencias sobre la productividad laboral y también aumenta la dificultad de capacitación laboral. (OEI, 2010: 103)

Se trata de una concepción mercantilista de la educación que se concentra en la relación costo-beneficio a la hora de pensar las políticas públicas. La educación es concebida como un factor para cualificar al capital humano y con ello reducir los gastos del Estado en garantizar la subsistencia de quienes no logren insertarse en el mercado laboral de manera competitiva. Esta concepción niega de manera absoluta la idea de que la educación debe ser entendida como un derecho humano y social de alcance universal cuya responsabilidad indelegable corresponde al Estado como garante de su pleno ejercicio. Por el contrario, el planteamiento se invierte y se realza el papel de la educación partiendo del supuesto de que al estar más educados, cada vez porciones mayores de la sociedad podrán integrar las filas del mercado de trabajo y no necesitarán ser subsidiadas por la esfera pública, contribuyendo así a la reducción del *gasto social*.

Para analizar esta concepción de educación como mecanismo compensatorio de las desigualdades es necesario vincularla a la idea central de igualdad que atraviesa todo el marco argumentativo del documento.

El término igualdad tomó un protagonismo dominante en la ciencia política y en la economía a partir del siglo XVIII, con la influencia de la revolución liberal francesa. El imperativo de un trato igualitario frente a la ley como una máxima sostenida desde el marco teórico liberal ortodoxo, ha sido luego extrapolado a otras dimensiones sociales, entre ellas la educativa, con la consecuencia inevitable de la invisibilización de los puntos de partida desiguales de sujetos provenientes de distintos sectores sociales, condicionados por factores socioeconómicos diversos. De esta forma, la ortodoxia liberal propone *igualar las oportunidades* y en ese *igualar* esconde las desigualdades que surgen del injusto sistema de reproducción social vigente. La noción de “igualdad” es, por tanto, un duro campo de batalla teórico y político. Y otro concepto, igualmente controvertido, viene a ocupar la escena discursiva: el de “equidad”.

En este punto resulta fundamental realizar una precisión conceptual y analizar los debates, combates y diferenciaciones alrededor

de los términos “igualdad” y “equidad”, usados habitualmente como sinónimos o como palabras unívocas pero que reconocen matices determinantes en el diseño de las políticas públicas, y específicamente en el campo de la educación. Más aún, ambos son objeto de disputa y se definen de distintos modos. Su uso no resulta inocuo pues permiten justificar ciertas políticas o determinadas medidas.

No es lo mismo la idea de “igualdad de oportunidades” que “igualdad de condición”, o la “igualdad de resultados”. Uno de los referentes más relevantes del proyecto neoliberal conservador, Milton Friedman, advierte claramente en un trabajo publicado en coautoría con su esposa, Rose Friedman: “la igualdad de resultados está en clara contradicción con la libertad” (Friedman y Friedman, 1993: 186).

Los mismos autores la emprenden contra el concepto de equidad. Si lo que las personas tienen está determinado por la “equidad” y no por lo que producen, ¿de dónde provendrán las recompensas?, ¿qué incentivos hay para trabajar y producir? La vida no es equitativa. La creencia de que el estado puede rectificar lo que la naturaleza ha producido es tentadora (Friedman y Friedman, 1993).

(...) El sistema en que las personas toman sus propias decisiones —y sufren la mayor parte de las consecuencias de estas— es el que ha prevalecido mayoritariamente en nuestra historia. Es el procedimiento que estimuló a los Henry Ford, a los Thomas Alva Edison, a los George Eastman, a los John Rockefeller (...) para que transformaran nuestra sociedad en los últimos dos siglos. (...) Desde luego, a lo largo del camino hubo muchos perdedores; probablemente más perdedores que ganadores. No recordamos sus nombres. Pero en la mayoría de los casos sabían muy bien lo que hacían. Sabían que aceptaban riesgos. Y, ganadores o perdedores, la sociedad en su conjunto se benefició de la voluntad de correr esos riesgos. (Friedman y Friedman, 1993: 193-197-198)

Esta impactante retórica se demostró tremendamente eficaz. Cabe reconocer que este discurso cuenta con tal credibilidad que sus explicaciones están en la base del sentido común predominante y de las políticas públicas del último cuarto del siglo XX en casi todas las latitudes del planeta. Ahora bien, digamos que se trata de una notable falsificación histórica, de una increíble simplificación de la realidad, de la imposición de unos valores ligados al individualismo

extremo y a la competencia, que justifican cierto modo de organizar las relaciones sociales. Cuando revisa las intenciones radicales de los proyectos emancipadores advierte: “aún inspirados por las mejores intenciones de traer el cielo a la tierra, sólo conseguiremos convertirla en un infierno, ese infierno que sólo el hombre es capaz de preparar para su semejantes” (Friedman y Friedman, 1993: 166).

A diferencia de Milton y Rose Friedman, el Banco Mundial —Ministerio de colonias en los años noventa— sí ha reivindicado el término de “equidad” para sus propuestas político educativas. En uno de sus documentos advierte:

La equidad tiene dos aspectos principales: a) el derecho de todos a la educación básica —los conocimientos y habilidades para funcionar en la sociedad— y b) la obligación del gobierno de asegurar que no se niegue educación a los candidatos calificados porque son pobres, o son mujeres, o provienen de minorías étnicas desventajadas o de regiones geográficas aisladas, o tienen necesidades de educación especial. (Banco Mundial, 1996: 12)

Vemos dos acepciones de equidad: una que la impugna, la de Milton y Rose Friedman; y una segunda, la del Banco Mundial, que la defiende pero que está concebida como arma discursiva para imponer su política mercantilista (pues estimula la competencia y la privatización de la educación) y autoritaria (subordinándola a los cánones de la “calidad educativa” concebida como equivalente a los resultados de operativos estandarizados de evaluación).

Hay una tercera lectura posible del concepto de “equidad” realizada desde una perspectiva democrática e igualitaria que introduce un principio ético o de justicia social en el planteamiento, al gestionar la igualdad en pos de un objetivo de sociedad más justa, considerando las desigualdades existentes y redistribuyendo los recursos de manera discrecional en pos de alcanzarla (Arrupe, 2002). En términos del sistema educativo, la idea de igualdad de oportunidades implica en muchas ocasiones un trato igual de situaciones desiguales, en términos de condiciones de partida, que perpetúa situaciones de injusticia y desigualdad social. En términos de equidad, tenemos un mismo problema conceptual y también político pues tanto puede servir para justificar la desigualdad como para promover procesos antagónicos de igualdad. Es por ello que es necesario repensar la política educativa desde una

perspectiva de justicia social que permita una redistribución de los recursos de manera equitativa e igualitaria que se traduzca en la ampliación de las oportunidades de acceso y permanencia principalmente a aquellos sectores más desfavorecidos en el reparto de la riqueza. Por el contrario, en el documento analizado, predomina una concepción de la igualdad que parte del supuesto de que todos los seres humanos cuentan con las mismas oportunidades para desarrollarse y que su éxito o fracaso depende exclusivamente de su capacidad individual. En la misma línea se desarrolla la concepción de pobreza que complementa y refuerza esta argumentación.

En el texto, la pobreza es entendida esencialmente como una fatalidad, como una especie de epidemia que se expande por el continente americano especialmente en los sectores que tienen menos acceso a la educación y a la salud.

La CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios. (OEI, 2010: 47)

Desde esta perspectiva, la pobreza es una cuestión individual que puede y debe ser combatida en términos individuales por cada sujeto. Esta forma de presentar el problema diluye las responsabilidades, y en particular el rol de los estados, acerca de las condiciones de desigualdad social que genera el sistema capitalista. Se trata de una cuestión estructural y no de una fatalidad que alcanza en términos individualizados a los sujetos sociales. No alcanza con proponerle a la gente que estudie para dejar de ser pobre, pues su condición social no cambiará si no lo hacen las estructuras de distribución del ingreso y la riqueza. Por el contrario, en este esquema de pensamiento, la educación queda reducida a la adquisición de habilidades para ser más competitivo en el mercado laboral. Así, en referencia al nivel secundario, ahora convertido en forma de panacea en el *umbral educativo para salir de la pobreza* el texto sostiene:

La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo

globalizado y democrático, y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar y así romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos. (OEI, 2010: 48)

Es interesante añadir que para los técnicos que redactaron el documento existiría una transmisión intergeneracional de la pobreza que no problematizan y que presentan como el unívoco causal de los altos índices de repitencia y deserción del sistema educativo.

Estos objetivos asumen como premisa que la condición de pobreza ubica a las familias en las situaciones de mayor vulnerabilidad social, esto es, que los pobres tendrían poco acceso a instrumentos y capacidades adecuadas para manejar riesgos sociales (falta de inversión en capital humano), encontrándose en peores condiciones para afrontar períodos de crisis económica o acceder a los servicios sociales públicos. Esto implicaría que, ante la imposibilidad de acceso a la oferta pública de bienestar, o frente a perturbaciones económicas, las familias pobres optan por desarrollar estrategias de sobrevivencia (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela e incorporarlos al trabajo) que reducen aun más –y de modo irreversible– su capital humano, perpetuando así la reproducción intergeneracional de la pobreza (León, 2008), citado en (OEI, 2010: 95)

El cinismo y la circularidad de la línea argumentativa en el tratamiento de la pobreza y la educación queda evidenciada en la cita que sigue, que aborda la cuestión de la educación secundaria:

Desde la década pasada, la formación secundaria completa constituye el umbral educativo necesario para evitar caer en la pobreza o salir más fácilmente de ella. No obstante, es necesario considerar que la misma generalización de dicho nivel educativo conduce a su devaluación en el mercado laboral. Pese a que lo primero representa un beneficio social, en el sentido de tener un capital humano mejor formado, afecta los logros a nivel individual puesto que las habilidades y conocimientos adquiridos se vuelven comunes en el mercado laboral. Por esa razón, es importante considerar en la toma de decisiones de

políticas que el desarrollo y avance en coberturas educativas debe ir de la mano de la diversificación y especialización, tanto de las alternativas académicas como de la educación técnico-profesional. (OEI, 2010: 104)

Se plantea aquí, desde una visión profundamente elitista y liberal, la existencia de una *paradoja de la educación media* contenida en la democratización del acceso a la educación en dicho nivel que consistiría en que, al masificarse el acceso al nivel secundario, supuestamente se estaría contribuyendo a la superación de la pobreza, pero por el hecho mismo de ser masivo, el mercado laboral (que también tiene al parecer una mano invisible que regula las condiciones de oferta y demanda) elevaría de manera automática los requisitos para el acceso al mercado de trabajo (ya que serían muchos los aspirantes en condiciones de conseguir un empleo que antes estaba reservado para los pocos que obtuvieran el título secundario) dejando por fuera a una porción de la población y reproduciendo la desigualdad y exclusión social (ya que se exigiría un nuevo nivel educativo como umbral de la pobreza, por ejemplo el técnico o superior). Así, quienes no lograran seguir el ritmo de la exigencia educativa del mercado laboral irían quedando excluidos pasando a engrosar las estadísticas de pobreza, y vuelta a empezar.

Esta perspectiva de análisis es continuadora y profundizadora de los posicionamientos político-pedagógicos que hegemonizaron la escena educativa durante el auge del neoliberalismo. La penetración de categorías del mundo empresarial —cuyos fundamentos teóricos están en las teorías del capital humano— dentro del campo educativo se tradujo en la reducción y limitación de los objetivos y fines de la educación, que quedaron reducidos al cumplimiento y alcance de estándares e índices cuantificables acreditados por organismos supuestamente neutrales. Este proceso se dio tanto en el plano normativo como en los sucesivos niveles de tomas de decisiones hasta llegar al aula de clases, y se tradujo en una profunda escisión entre la teoría y la práctica que se manifiesta en la división entre el saber experto de los técnicos que dirigen las reformas educativas y el rol ejecutor asignado a los docentes. Junto con esto se pretendió naturalizar la idea de que el conocimiento, y por ende la educación, debe ser neutral. Hay un solo tipo de conocimiento legítimo, el científico, y una sola forma de educación aceptable, la neutral y objetiva. Así, la educación queda reducida a asumir un rol subsidiario frente

al desarrollo. Sólo tendría como objetivo la formación para el empleo, entendida esta como la cualificación de la mano de obra para la inserción en el mercado laboral en términos competitivos. Todas estas concepciones siguen vigentes a lo largo del documento de las Metas 2021, aunque aparezcan intercaladas con otras propuestas que efectivamente son democratizadoras del acceso a la educación para las mayorías sociales como la necesidad de introducir la perspectiva de la interculturalidad o de la ampliación de la cobertura educativa en términos de matrícula en los niveles básico y medio.

Es importante advertir que la devaluación del certificado educativo —que sería decretada por la masificación del nivel— puede hacer llegar a la conclusión falaz de que los niveles de empleo o la precarización de las condiciones de trabajo resulta una consecuencia de ese deterioro de la instrucción para el empleo devaluada. Por el contrario, es la política económica —resultante a la vez de las relaciones de fuerza en la lucha entre las clases laboriosas y las fracciones del capital— la que define el nivel de empleo y las condiciones de trabajo. La idea de transferir a la educación la responsabilidad por decisiones de la esfera de la política económica es una suerte de coartada para responsabilizar a la educación pública de definiciones que están en otros lugares ocultos e impunes: las oficinas donde se diseñan las políticas económicas y sociales.

Participación: actores en la construcción de las políticas educativas

Tal como sostiene Paulo Freire, la educación constituye una práctica profundamente social que es un “fenómeno exclusivamente humano”, cuyo desarrollo, riqueza y complejidad la convierten en una práctica históricamente situada y con historicidad. La práctica educativa implica siempre una relación de interacción entre sujetos que aprendiendo enseñan y enseñando aprenden y objetos de conocimiento. A su vez, la educación tiene necesariamente una dirección, una intención. Está orientada hacia algún fin, aspecto que la transforma en una práctica que no puede pretender la neutralidad y objetividad. (Freire, 1993)

Es evidente que en esta práctica educativa, direccionada, no neutral y profundamente social convergen diversos intereses y multipli-

cidad de actores que inciden en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas orientadas en su ámbito de pertenencia. Existen distintos niveles y distintos ámbitos en los cuales es posible problematizar la cuestión de la participación: una primera dimensión asociada al marco normativo regulatorio, una segunda vinculada a la gestión del sistema educativo en su conjunto, y una tercera dimensión relacionada a la toma de decisiones dentro de cada institución. Como elemento transversal, el financiamiento constituye un núcleo de debate central a la hora de pensar la participación e incidencia de distintos actores en la definición de un proyecto educativo.

Es importante reiterar que concebimos a la educación como un derecho social fundamental. El Estado ocupa un rol central en su pleno desarrollo ya que tiene la responsabilidad inexcusable e indelegable de garantizar el pleno ejercicio de este derecho para toda la comunidad. Es responsabilidad también del Estado arbitrar y habilitar los mecanismos para promover la participación social en los distintos niveles que competen al ámbito educativo.

El documento de las Metas 2021 no realiza un posicionamiento claro respecto al rol del Estado en la definición de un proyecto educativo, sino que resulta prácticamente invisibilizado a lo largo del texto, lo cual resulta interesante para problematizar los núcleos conceptuales e ideológicos que le dan sustento teórico.

El financiamiento en los sistemas educativos

Una de las pocas alusiones al Estado que aparece en el documento declara: “Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad” (OEI, 2012: 205). Con esta declaración, el documento marca el puntapié inicial para desarrollar el argumento de que, con el objetivo de cubrir los *déficits* que el presupuesto público no permita garantizar, es necesario no sólo avanzar en la gestión de esos recursos bajo criterios de eficiencia y eficacia, sino también promover la participación de otros actores en el financiamiento de la educación. Se plantea que la incorporación de otras fuentes de financiamiento permitiría trasladar desde el ámbito privado (eficiente y transparente) al público (ineficiente y burocrático) criterios de gestión más eficientes y sostenibles:

La diversificación de fuentes favorece el uso flexible de recursos para comprometer objetivos y programas específicos, la superación de trabas burocráticas asociadas al diseño y aprobación de los presupuestos públicos centralizados, la revisión de la eficiencia en el uso de dichos recursos y un mayor compromiso con su eficacia, entre otras ventajas. Considerando el gran peso de los recursos públicos en el área educativa, el aporte de esta diversificación tiene su mayor impacto en la posibilidad de generar y trasladar las buenas prácticas en materia de gestión al sistema de gestión estatal, así como en asegurar una mayor sostenibilidad de los programas educativos. (OEI, 2010: 205)

En cuanto a la participación del sector privado en la educación, el documento la promueve de manera explícita utilizando la estrategia discursiva de abarrotar de significados el término vaciándolo de contenido y opacando su impacto. Así se incluye en el sector privado tanto a las familias como a las empresas y un conjunto amplio y variado de organizaciones:

También es posible preguntarse por los potenciales beneficios de la participación del sector privado en el financiamiento de la educación, diferenciando dentro de él a los establecimientos, privados en gestión y financiamiento, a las propias familias, que pueden invertir en la educación de sus integrantes, y a las empresas, que pueden aportar recursos hacia la comunidad, donde destaca la idea de responsabilidad social empresarial (RSE). Asimismo, dentro de este ámbito, hay que destacar la existencia de fundaciones sin fines de lucro, organizaciones religiosas, no gubernamentales o filantrópicas, que también participan en los aportes que se hacen al financiamiento de la educación en la región. (OEI, 2012: 205)

Pero respecto al ámbito específico empresarial, el texto promueve explícitamente la participación de las empresas del sector privado en el ámbito educativo superior. En una alusión clara a la privatización de la educación se recomienda a los gobiernos proporcionar incentivos fiscales para que las empresas realicen tareas de investigación y desarrollo. Claramente se entiende a la educación como un servicio y no como un derecho, por ello cabe la alternativa de que la misma esté a cargo del sector privado. El Estado participa en el mejor de los casos sólo como promotor de incentivos que

permitan la inserción del mundo empresarial privado en el ámbito educativo y no como responsable y garante de la educación:

Se requieren políticas que busquen solucionar el problema del financiamiento de la investigación y del desarrollo en beneficio de todos. El sector privado marcha a la vanguardia en la investigación y el desarrollo mundiales y cuenta con gran parte de la financiación, los conocimientos y el personal para emprender la innovación (PNUD, 2001). Los gobiernos pueden promover vínculos entre universidades y empresas, y proporcionar incentivos fiscales a empresas privadas que realicen tareas de investigación y desarrollo (PNUD, 2011). Pero actualmente la inversión que realizan los países de la región en investigación y desarrollo (I+D) es débil. (OEI, 2012: 138)

Y más adelante, al abordar la cuestión de la investigación y el desarrollo, tras plantear la preocupación por el atraso en que se encuentran la mayoría de los países de la región en relación al *progreso acelerado del mundo desarrollado*, el documento repite el mismo texto en forma literal aunque hay una ligera variación de contenido:

La falta de financiamiento público, junto a la privatización del conocimiento y el avance tecnológico, han ayudado a que el desarrollo se concentre en pocas manos. El sector privado marcha a la vanguardia en la investigación y en el desarrollo mundial y cuenta con gran parte de la financiación, de los conocimientos y del personal para emprender la innovación. Los gobiernos necesitan promover vínculos entre las universidades y las empresas, y, si es el caso, proporcionar incentivos fiscales a las empresas privadas que realicen las tareas de I+D, permitiendo el acceso del Estado a los frutos del conocimiento. (OEI, 2012: 187)

Más allá del desliz editorial de repetir el contenido, la idea central de esta cita es que es necesario promover la participación del sector privado en la educación, otorgándole un rol preponderante en la dirección de la investigación y desarrollo, y en el financiamiento del mismo, sin aclarar, nuevamente, qué rol le cabe al Estado, ni qué implicancias concretas tiene tal participación en el diseño de las políticas públicas orientadas a este campo.

Además, el documento plantea que también es posible incorporar nuevos actores del ámbito internacional a la toma de decisiones e implementación del sistema educativo de los países de la región. Se abre la puerta a las ONG, organismos internacionales y demás representantes de la cooperación internacional a participar del ámbito educativo. Con el argumento de la cooperación y la propuesta de que quienes más tienen ayuden con recursos a los países más atrasados en índices y estándares se propone incluso el canje de deuda por inversión educativa. Cabe aclarar que la experiencia histórica indica que el financiamiento internacional se realiza a cambio, casi sin excepciones, de incidencia en la definición de lineamientos de la política educativa, lo cual afecta la soberanía política, tal como quedó evidenciado a las reformas educativas implementadas a lo largo de las décadas neoliberales en la región:

Un componente central dentro de la diversificación de la matriz de financiamiento para la educación que propone el proyecto Metas Educativas 2021 es la cooperación internacional. En estas materias destaca no solo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino también el canje del servicio de deuda por inversión educativa. (OEI, 2012: 206)

Actores en la construcción de los sistemas educativos

En la presentación del documento Metas 2021, se realiza una fuerte apelación a la participación social señalando que el espíritu del proyecto es la construcción colectiva y en concurso de diferentes voces. En las páginas iniciales se declara:

Una de las señas de identidad (del proyecto) es su carácter social y participativo. No se pretende solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores (...) sino incorporar a la sociedad toda en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. No es posible (...) sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la población, especialmente de aquellos que tienen una mayor formación y responsabilidad: gremios de profesores, asociaciones de padres de familia, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etcétera. (OEI, 2010: 16)

El texto promueve una participación activa en el ámbito educativo de una variedad de actores sociales enunciados de modo general. Ciudades y empresas son mencionados como posibles actores intervinientes para alcanzar el objetivo de doce años de escolarización, para lo cual se plantea que es necesario promover nuevas alianzas, contar con el apoyo activo de las familias y abordar el cuidado de la salud y alimentación de los educandos:

Estas consideraciones orientan hacia el desarrollo de planes sistémicos o integrales en los que se incorporen no sólo instituciones representativas del ámbito municipal, de salud, del ocio o de la ordenación territorial, sino también nuevos actores que contribuyan a fortalecer el funcionamiento del sistema educativo. Las ciudades, las organizaciones sociales, los voluntarios, las empresas o los alumnos universitarios podrían ser algunas de las nuevas alianzas que habría que construir. (OEI, 2010: 88)

Además, es necesario que en este ambicioso proyecto se implique el conjunto de la sociedad: gobiernos, regiones, municipios, universitarios, organizaciones sociales, voluntarios, empresas y todas aquellas personas e instituciones que consideren que conseguir una sociedad de personas letradas es un deber de solidaridad y de justicia. (OEI, 2010: 132)

Consideramos, como sostiene Paulo Freire, que una participación genuina, que implique el ejercicio de la voz, el derecho a opinar, a intervenir y tomar decisiones en distintos niveles de poder por parte de todos los sujetos que intervienen en el proceso educativo, es necesaria una transformación de las estructuras jerárquicas y verticales que impregnan los sistemas educativos de gran parte de los países de la región (Freire, 1993: 78). De otra manera, tal como plantea el autor, corremos el riesgo de caer en la propuesta de una falsa participación, es decir una participación de carácter meramente formal,

(lo cual) es una contradicción flagrante, (...) se pretende progresista pero se realiza dentro de modelos tan rígidos y verticales que no hay lugar para la más mínima posición de duda, de curiosidad, de crítica, de sugerencia, de presencia viva, de voz en las profesoras y profesores que deben estar sometidos a los paquetes, en los educandos cuyo derecho se resume en el deber

de estudiar sin indagar, sin dudar, sometidos a los profesores, en los celadores, cocineras y vigilantes, que puesto que trabajan en la escuela son también educadores y deben tener voz: en los padres, las madres, a los que se invita a ir a la escuela para las fiestas de fin de año o para recibir quejas sobre sus hijos o para participar en trabajos comunitarios de reparación del edificio o incluso para “contribuir” con dinero para la compra de material escolar (Freire, 1993: 78).

Según surge de las propias fuentes de información legitimadas por el documento de las Metas 2021, las estructuras jerárquicas y verticales constituyen obstáculos para la participación de la comunidad educativa en la gestión de los establecimientos:

La información recopilada a partir de PISA 2006 muestra que la relación del establecimiento escolar es bastante vertical. (...) es en general la autoridad nacional o regional y el directorio educativo la que tiene mayor injerencia en las decisiones de gestión del establecimiento, tanto en términos de la dotación de personal, como presupuestaria y de contenidos educativos. En general, la comunidad educativa ampliada —es decir los apoderados, los estudiantes o incluso comisiones técnicas externas— tienen poca posibilidad de participar en las decisiones importantes de gestión de los establecimientos educativos. (...) En temas de contenidos curriculares, se observa una participación más amplia de los docentes (...) (OEI, 2010: 77)

En este marco, el documento de las Metas 2021 define a la participación como “el hacerse parte de los desafíos y problemas a los que se enfrenta la institución escolar” (OEI, 2010: 89) pero no hace ninguna alusión a la transformación de las estructuras institucionales. En cuanto a la participación de las familias, esta es entendida de manera poco específica, reduciéndose al aporte de ideas y resaltándose su importancia sin realizar explicaciones al respecto:

Ello supone, entre otras cosas, acompañar a sus hijos en el aprendizaje en la medida de las posibilidades de cada familia, y respecto de los recursos implica aportar ideas sobre a qué fines hay que destinar los obtenidos y sugerir iniciativas para ampliar los disponibles. Las familias también desempeñan una función educativa muy importante al interior de hogar (...) El

proyecto Metas Educativas 2021 plantea abordar la participación de los actores relevantes (...) constituyéndose la familia como uno de los actores relevantes a tener en cuenta. (OEI, 2012: 89)

Cabe aclarar que el documento no realiza explícitamente enunciaciones en torno a la participación de otros actores sociales tales como organizaciones comunitarias, sociales, políticas, asociaciones de padres. Si bien son mencionadas de manera genérica no queda clara la posición de los autores en cuanto a sus niveles de incidencia y toma de decisión en la definición del proyecto educativo.

El documento sí desarrolla, poniendo especial atención, la cuestión de la gestión institucional, señalando tres ejes que permitirían alcanzar una *gestión eficaz y adecuada* de la organización escolar, en los cuales retoma los planteamientos de un documento anterior publicado por CEPAL y UNESCO:

Es posible entender la gestión escolar articulada en torno a tres ejes: los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre los diferentes actores (docentes, alumnos, padres y directivos) y la estructura y funcionamiento (CEPAL/ UNESCO en: OEI, 2010: 76)

En cuanto al funcionamiento de los sistemas educativos, la apuesta es por la descentralización para dotar a las escuelas de mayores grados de autonomía, lo cual merecería un desarrollo más acabado para brindar una explicación cabal del concepto y sus implicancias para pensar la gestión de las escuelas en el marco de los sistemas educativos nacionales, sobre todo teniendo en cuenta los antecedentes existentes de proyectos educativos vinculados a la autonomización de las escuelas que se traduce luego en atomización y privatización del sistema educativo tales como el proyecto Escuelas Charter en funcionamiento actualmente en EEUU como parte de la política educativa de la administración Obama:

En términos del tercer y último eje de gestión, el referido a la estructura y funcionamiento del sistema educativo, CEPAL Y UNESCO han planteado que en muchos países iberoamericanos los establecimientos educacionales se encuentran excesivamente centralizados, manteniendo las decisiones más relevantes de direccionamiento en el nivel central de la estructura estatal. La

propuesta es avanzar hacia un funcionamiento más descentralizado, ágil y flexible. El objetivo es dotar a las escuelas de mayor autonomía pero dentro de un marco común y compartido por la comunidad y con un apoyo constante de la administración educativa responsables. (OEI, 2010: 79-80)

Con esta propuesta lo que se pretende fundamentalmente es darle mayor autonomía a las escuelas y demás centros educacionales, generando, no obstante, un marco de objetivos comunes compartidos por la comunidad. De ese modo, la responsabilidad de la educación es delegada a las instituciones locales (gobiernos municipios), con el insoslayable control, apoyo y regulaciones de carácter público, poniendo especial atención en establecer (...) una eficiente coordinación entre el poder central y los poderes regionales y locales. (OEI, 2010: 90)

Este párrafo revela qué tipo de participación se induce: una que se subordine a los estándares nacionales. Una participación así instrumental al servicio del mejoramiento de los resultados. Y si esta es una de las pautas de participación, la otra se restringe a la ya mencionada “libre elección de las instituciones escolares por parte de los padres”. Es decir, una participación subordinada a la lógica tecnocrática y una participación subordinada a la lógica mercantil. Muy lejos de esas perspectivas, una participación democrática debe apuntar a mecanismos de participación en los ámbitos de gobierno y en la construcción de un currículo que debe formar hombres y mujeres libres, en pleno uso de la soberanía cognitiva, que desplieguen todos los aspectos de su personalidad, formados en el trabajo liberador y como gobernantes, capaces de sumarse protagónicamente a un proyecto colectivo, democrático, igualitario, liberador de presente y de futuro. La participación de las Metas, pues, es materia de tecnócratas y empresarios.

La educación en la sociedad de la información

En el actual contexto de inmersión continua de las TIC en educación y la importancia de los mismos, tanto en los países que se sustentan en concepciones neoliberales, como en los demás países, se hace relevante la incorporación de medios que aporten al desarrollo de las TIC en las aulas. Así, el documento de las Metas

sostiene en la presentación que dichos retos debían realizarse a partir del compromiso asumido por los países iberoamericanos:

(...) con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico. Era necesario caminar deprisa y con valentía para estar en los primeros vagones del tren de la historia del siglo XXI (OEI, 2010: 9).

Pero, ¿qué incidencia pueden tener los cambios tecnológicos en relación a los proyectos educativos? y ¿qué entendemos por sociedad de la información?

En el documento *Metas 2021*, el término *sociedad del conocimiento* aparece asociado a la idea de sociedad de información. Alude a la masificación de la información y al conocimiento científico. En este planteamiento se sostiene que las metas debieran cumplirse de manera imperativa para no quedar fuera de la historia, apostando a una educación con contenidos transversales ligados a la tecnología y la investigación científica. En este sentido, citando a Bruner (2000) el documento retoma la idea de que la educación latinoamericana enfrenta dos desafíos: recuperar el retraso acumulado en el siglo XX y:

Por otro lado, ha de enfrentarse a los retos del siglo XXI para que de la mano de una educación sensible a los cambios tecnológicos, a los sistemas de información y de acceso al conocimiento, a las formas de desarrollo científico y de innovación y a los nuevos significados de la cultura, pueda lograr un desarrollo económico equilibrado que asegure la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la falta de cohesión social (OEI, 2010: 24).

De esta forma, en esta concepción teórica la educación está ligada, una vez más, a la posibilidad de desarrollo. Cuanto más ligada esté la educación a las tecnologías de la información y acceso al conocimiento científico, mayor será el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad, lo cual contribuirá a la superación de la pobreza y de la conflictividad social. No es el sistema de dominación económico-social lo que genera desigualdad y pobreza, o si lo es, la solución a la exclusión vendría dada por el lado de aumentar el

papel de la tecnología y el conocimiento entendido como el saber científico en la educación.

Los conceptos sociedad de la información y sociedad del conocimiento aparecen indistintamente como sinónimos en el documento de las Metas 2021. En cuanto a su historización, el término sociedad de la información proviene de la sociología siendo acuñado durante la década de los 70 por Daniel Bell y luego ampliamente desarrollado por Manuel Castells. Durante la década del 90, fue retomado fuertemente durante el auge de la globalización neoliberal con el objetivo de acelerar la instauración simbólica y material de un mercado mundial autorregulado. El término sociedad de la información, como construcción político-ideológica ha sido reforzado por un gran eco mediático pasando a formar parte de la agenda de cumbres y encuentros de organismos internacionales e incluso siendo el eje central de la Cumbre Mundial de la ONU en 2003.

A partir de entonces, esta noción ha sido utilizada con el objetivo de instalar en el imaginario social la idea de que la globalización económica es beneficiosa para el conjunto de la humanidad porque pone al alcance de todos los elementos de la tecnología achicando así la brecha digital existente, y que por otro lado no tiene otra causa que la injusta distribución de la riqueza. Se da por sentado así que la posibilidad de acceso a elementos de la tecnología supone mayor inclusión social. En este sentido, resulta ejemplificadora la medida de política educativa adoptada por varios países de la región a partir de la cual se otorgan computadoras portátiles a los estudiantes como si eso por sí solo contribuyera a su inclusión social. En la misma línea, en la argumentación del documento se parte del supuesto de que la transición hacia la sociedad de la información es un hecho inevitable y neutral, y de que la educación debe cumplir un rol inclusor respecto a los sectores sociales que se ven afectados por la brecha digital ampliando el acceso a los elementos de la tecnología e información. Es por ello que el texto sostiene:

(...) es necesario avanzar en la sociedad del conocimiento y de la información, incorporar las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, diseñar currículos acordes con las competencias que los alumnos van a necesitar para integrarse de forma activa en la sociedad y en el mundo laboral, e

incorporar en las escuelas el progreso científico, la innovación educativa y los nuevos significados de la cultura. (OEI, 2010: 85)

Se desarrolla de esta manera una concepción tecnocéntrica de la sociedad, que es la que subyace al documento de las Metas 2021. Esta concepción supone un nuevo paradigma para pensar la sociedad en el cual la tecnología ocupa el rol central de motor del desarrollo económico y con ello un lugar preponderante en el ordenamiento social.

El desarrollo de las naciones depende ahora más que nunca de la calidad de la formación a la que se accede en las universidades y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas. El estado de los países de la región iberoamericana es, en este sentido, muy débil, y los pone en riesgo de exclusión respecto del progreso acelerado del mundo desarrollado, porque los avances tecnológicos generan dinámicas de exclusión aún mayores que las tradicionales. Es el riesgo de excluir a los más pobres de cada región, e incluso a naciones completas, de toda posibilidad de participar del desarrollo actual. El problema ya no es solo de brechas de ingreso, sino de conocimientos y de la posibilidad de incorporarse y de adaptar los avances tecnológicos. (OEI, 2010: 137)

A la vez que no se define de manera explícita qué se entiende por sociedad del conocimiento ni por sociedad de la información. Se realiza en el texto una utilización del poder mediático de ambos conceptos, de la misma manera que con otros a lo largo del documento, dando lugar a un amplio margen interpretativo, lo cual supone una peligrosa indeterminación a la hora de pensar un proyecto educativo. Sumado a esto, hay que añadir que entre las cualidades que se detallan debe cumplir un docente se menciona, como al pasar, la de tener la capacidad de introducir a los alumnos en la sociedad de la información (OEI, 2010) sin explicitar definiciones concretas acerca del sentido de dicha afirmación.

Quienes creemos que se puede construir un sistema político equitativo y realmente democrático, en el marco del cual es posible desarrollar un proyecto educativo emancipador, entendemos que la información y el conocimiento deben ser un bien público, que la participación en la toma de decisiones y en la política comunicacional debe ser genuina y democrática y que la tecnología debe ser un

medio y no un fin en sí mismo detrás del cual las sociedades deban ir adaptándose para no quedar “fuera de la historia”.

Calidad y evaluación en las Metas 2021

Calidad, concepto que parece abarcar inmensas y al mismo tiempo concretas definiciones; si hablamos de una buena calidad no podríamos tener duda de que de algo bueno se está hablando. Cuando la comida, los útiles escolares, los muebles, etc. son de alta calidad es automático pensar que se está hablando de algo bueno, duradero, sano, pero si no hablamos de bienes materiales y hablamos de educación, ¿qué entendemos por calidad? ¿Es tan fácil el razonamiento? ¿Hay una sola perspectiva?

En las metas 2021 existen dos apartados que hablan directamente del tema que son “Una apuesta integral por la calidad de la enseñanza”, que es parte del capítulo 3, titulado “Significado y Alcance de las Metas Educativas: ¿Hacia dónde queremos ir juntos?” y “Programa de mejora de la calidad”, que es parte del capítulo 7, “Programas de Acción Compartidos”. Aunque no son esos dos únicos espacios a los cuales se les dedica una principal atención, sino que más bien es un tema central a lo largo de todo el texto, ya que una educación de calidad es uno de los argumentos y justificativos centrales de las Metas:

(...) mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. (OEI, 2010: 10)

De acuerdo con el texto de las Metas 2021, el objetivo final para el próximo decenio tiene que ver con responder a las demandas sociales: “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” (OEI, 2010: 17), pero este objetivo final logra abrir más interrogantes, que tienen que ver con el cómo se aplica tal reconocimiento de la calidad y cómo será la

participación de las instituciones y sectores de la sociedad. Por tanto, de este párrafo se podría desprender la idea de que una oferta educativa de calidad estará reconocida por algún sistema de evaluación o medición que entregue los estándares a cumplir para el reconocimiento, así como el sistema de acreditación de la Educación Superior en Chile que tiene como misión verificar y promover la calidad de la Educación Superior, mediante mecanismos de acreditación institucional ya sea de instituciones de educación superior, carreras, programas.

La calidad es un tema que ha estado en la elaboración de políticas educativas, desde ya varios años, es así como en el Dakar (2000) en Marco de Acción para el cumplimiento de las seis metas de la Educación para Todos, se recalca en dos de ellas:

(iii) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen.

(v) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento. (Marco de Acción Dakar, 2000: 8)

En estos párrafos anteriores a la Metas 2021 se hace referencia a buena calidad de la educación, sin ningún esbozo alguno de qué se entiende por esta, al igual que el texto propio de las metas; pero podemos ir encontrando indicios, nótese que sólo se habla de la buena calidad de la educación básica y obligatoria, ligándolas además a resultados, como el buen rendimiento y el finalizar los cursos. Pero no basta con instar como argumento sustentador de la calidad, un organismo que juegue el rol de fiscalizador o medidor de esta, ya que al no tener definición, mucho menos podrían surgir parámetros evaluativos coherentes.

En el comienzo del documento de las Metas 2021 se hace un arqueo de objetivos educacionales a lo largo de los encuentros y tratados iberoamericanos de educación donde la calidad es una de las deudas con la sociedad:

Los análisis posteriores sobre la declaración de las Metas del Milenio y la Educación para Todos han puesto de relieve las interacciones entre las diferentes metas, la importancia de abordar nuevos desafíos de cobertura, continuidad, calidad y equidad en la educación, y la necesidad de adecuar sus planteamientos a las diversas situaciones de los países. De ahí la importancia de mantener el esfuerzo e incorporar nuevos objetivos en la perspectiva del año 2021. (OEI, 2010: 19)

Luego continúa haciendo una caracterización de condiciones económicas y sociales de las poblaciones a educar, que no se deben perder de vista al establecer criterios de calidad:

Es muy difícil aprender con hambre, o con falta de higiene, o con graves riesgos para la salud, o viviendo en un hogar mísero. No digamos si, además, es preciso cuidar de los hermanos pequeños o colaborar en el sustento familiar. Es muy difícil aprender cuando la lengua de los maestros no es la lengua originaria de los alumnos, o cuando los materiales escolares no se corresponden con la propia lengua. Es muy difícil aprender cuando no hay libros en casa y los padres no saben leer ni escribir. (OEI, 2010: 19)

A consideración, nadie podría oponerse a estas palabras, llenas de sentido común y de una idea de educación inclusiva, salvaguardando las diferencias socioeconómicas y étnicas. Pero a lo largo y ancho del documento se sigue vinculando a la mejora de la calidad con el rendimiento educativo de los alumnos, además se da por sentado que la evaluación por antonomasia es quien certifica la buena calidad, promoviendo el fortalecimiento de los sistemas de evaluación en cada uno de los países, que viene de la mano con la estandarización de sistemas evaluativos, como lo hacen las pruebas PISA por ejemplo, a partir de las cuales se elabora un ranking de calidades educativas, en sistemas educacionales tan disímiles como los de Colombia, Argentina, Bolivia y Cuba, solo por nombrar un ejemplo.

En cuanto a la educación postsecundaria, el texto hace una reflexión de cómo los conocimientos adquiridos en el ciclo educativo anterior son fundamentales en esta nueva etapa, y su importancia para el ingreso al mundo laboral, pero además

vincula ese ingreso al mundo laboral como una inserción de los estudiantes a la sociedad:

Los resultados de haber recibido una buena o mala educación se evidencian años después de la etapa escolar, y es en el nivel postsecundario cuando los conocimientos adquiridos se vuelven la herramienta esencial para la continuación de los estudios o el ingreso al mundo laboral. En ese sentido, un currículo educativo relevante y pertinente, atento a los cambios constantes y a las necesidades de la sociedad, influye de manera decisiva en el futuro de los jóvenes. En este sentido, debido a la vital importancia que representa el currículo y su calidad en el desarrollo personal, se precisa una pauta de contenidos coherentes con las demandas personales y sociales para facilitar a los estudiantes su inserción en la sociedad a la salida de la escuela. (OEI, 2010: 50)

Entonces vuelven a surgir los interrogantes: ¿de qué se habla cuando se habla de calidad? Si el texto de las Metas vincula la inserción a la sociedad tan sólo con el ingreso al mundo el trabajo, se puede pensar que las definiciones, que se dibujan entre líneas, de calidad están siendo orquestadas por las leyes de la oferta y la demanda, donde la calidad está más vinculada a la eficacia y eficiencia, que a la educación para todos y todas, consigna que engalana el texto. Tan contrario a lo que plantea Alfonso Tamayo, en su texto “La Calidad de la educación: Entre pedagogos y banqueros”, cuando dice:

Educación concebida como educación social, como práctica de la libertad, como estímulo para la participación Ciudadana, *como asunto público* entendido como lo colectivo común que cohesionan el tejido social construido permanentemente entre todos. La educación como bien público en su dimensión intangible, espiritual, está constituida por los referentes simbólicos, representaciones, nociones éticas, formas de identidad, el folclor, lo mítico, lo imaginario, los referentes culturales, aquello que compartimos todos como Colombianos. (Valencia, 2004: 12).

Donde podemos incluir nosotros, no sólo para los colombianos, sino que para el mundo:

Lo público diferente de lo individual y doméstico (oikos) está en la esfera de lo político (polis) que pertenece al conjunto de los ciudadanos y de allí nace el concepto de ciudadanía como accionar público, como interesarse y participar activamente en los asuntos que conciernen a todos y que se orientan al bienestar común, al futuro de la sociedad. Pensar así la educación tiene que ver también con la calidad como ejercicio de la libertad y búsqueda de la justicia social. (Valencia, 2004: 12)

El texto de las Metas 2021, si bien, hace un reconocimiento a las diferencias socioeconómicas y de capital cultural, considerando la necesidad de apuntar a una oferta educativa que integre estas situaciones, plantea como solución la participación de las esferas de la sociedad en cuanto a políticas educacionales.

Los desafíos de la calidad que se plantean en primera instancia es que:

(...) la propuesta educación para Todos (EPT) de UNESCO sugiere que una educación de calidad debe ser capaz de motivar al estudiante, pudiendo percibir que esta vale la pena. Es decir, el estudiante tiene que valorar la calidad del aprendizaje que de otro modo no podría alcanzar, logrando asignarle utilidad para sí. (Metas 2021: 66)

Si usamos sus propios resultados PISA y miramos los excelentes resultados que tiene Finlandia en este sistema de evaluación, en una entrevista realizada por la BBC, Anita Lehtikoinen, Secretaria Permanente del Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia plantea que “cuando hacen las mediciones de educación es una paradoja porque aunque les va muy bien, cuando les preguntan si les gusta la escuela, siempre dicen que no. Quizá eso se deba al espíritu independiente de nuestros niños”. Lo que viene a reforzar otra idea de educación, más vinculada a la emancipación educacional que a las estructuradas de la oferta educativa que se esboza en las Metas 2021. En cuanto a definiciones de calidad y la escuela, esta está más próxima a:

(...) que la escuela es la industria, la educación el servicio, los estudiantes la materia prima, la enseñanza el proceso y los graduados el producto... la calidad se entiende como “aptitud

para el uso” y el mejoramiento de la calidad como eliminación de defectos... si la calidad hace referencia al proceso y al producto, una educación es de calidad cuando en cada una de las fases se han controlado todos los defectos... se ha medido más desde la cantidad de factores externos e internos que la determinan o desde la capacidad para satisfacer necesidades sociales. (Tamayo, 2004: 13)

Donde los sistemas de evaluación propuestos y ya puestos en marcha desde estas agencias acreditadoras de la calidad dan como resultados productos eficientes y eficaces para insertarse a la cadena de producción; pero muy lejanos a:

(...) generar “gusto” por el saber, formar en la crítica y abrir la mente... una educación es de calidad cuando es capaz de producir en los individuos transformaciones en su manera de ver el mundo y de actuar en él... es preciso entonces recuperar la pedagogía como el saber propio del maestro, que le da identidad y le permite posicionarse como profesional y trabajador de la cultura así como asumir críticamente las desviaciones que pretenden convertirlo en un personaje anodino que obedece y repite lo que otros ordenan y piensan por él (...) (*Revista de Educación y Cultura en Tamayo, 2004: 14*)

Una apuesta integral por la calidad de la enseñanza, es un apartado en las Metas 2021, donde deberíamos encontrar definiciones concretas de calidad, pero comienza diciendo que no se puede tener el significado de esta sin tener en cuenta los objetivos primordiales, citando de esta forma el Informe Delors, refiriéndose a los pilares fundamentales del aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Señalando que el cumplimiento de estos equivale a una educación de calidad. Y culmina diciendo:

Finalmente, se expone la evaluación como factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo: la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución

de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo. (OEI, 2010: 106)

En el apartado del séptimo capítulo, “Programa de mejora de la calidad de la educación”, se plantean tres factores junto con otros programas como primordiales para las mejoras en la educación “la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso de enseñanza y aprendizaje; el refuerzo de la lectura y de las bibliotecas escolares, y la evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos y de las escuelas” (OEI, 2010: 239). Que pueden ser importantes, pero no los primordiales, ya que se plantean cuestiones dentro de la calidad ligadas al conductismo, eficiencia y eficacia, además de una suerte de igualación con estándares y mediciones que no responderán de ninguna manera a las particularidades de cada sociedad, los entramados culturales y las diferencias de los países de esta Iberoamérica colonizada y colonizadora:

La educación como acción política hacia la emancipación que movilice las fuerzas culturales para la superación de una democracia puramente liberal. Una educación que nos saque del cansancio existencial y nos permita reconocer que los sueños son también el motor de la historia, que nos anime a una pedagogía de la esperanza que se funda no solo en la verdad sino también en la calidad ética de la lucha. (Tamayo, 2004: 12)

No es lo que encontramos entre las Metas 2021, sino más bien un manifiesto con caracterizaciones de manual técnico de transformaciones educativas pero desde la lógica de los servicios, aspirando a “apropiarse de la idea de calidad bajo criterios y parámetros que suponen la abierta mercantilización de la educación y la búsqueda de la excelencia educativa de carácter elitista, segregadora y discriminatoria”. (Valencia, 2004: 15)

¿Qué calidad educativa?

Hemos visto el modo en que la noción de *calidad educativa* se nos presenta en el Documento con alcances divergentes e inclusive contradictorios. Dicha noción de calidad se ve acompañada en el texto con una interpelación a los docentes, al afirmarse que es imprescindible apuntalar:

(...) el desarrollo profesional de los docentes, por su incidencia en fundamental en la calidad de la enseñanza. Finalmente, se expone la evaluación como factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo: la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema, la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a mediano y largo plazo. (OEI, 2010: 101)

En una nueva reiteración del texto, las páginas 101 y 106 repiten la misma formulación de calidad, reducida a sus dimensiones de eficiencia, eficacia y equidad. Cierta desprolijidad en las formas —como la reiteración textual de párrafos— tiene como contrapartida una insistencia conceptual permanente.

De nuevo en la página 119 agrega, complementando la perspectiva previa:

Mejorar la calidad de la enseñanza exige, o más bien incluye, conseguir que todos los alumnos alcancen mejores resultados en sus aprendizajes. Como se ha apuntado anteriormente, las evaluaciones internacionales en las que han participado los países de la región han puesto de relieve que sus aprendizajes son significativamente inferiores a los países avanzados, y que estos retrasos afectan a todos los intereses del alumnado, en especial a un amplio porcentaje, cercano al 50 %, que no alcanza el nivel que se considera necesario para incorporarse de forma activa a la vida laboral. Hay que destacar que las evaluaciones internacionales no sólo señalan el importante porcentaje de alumnos que no supera los niveles considerados básicos, sino que el porcentaje de alumnos que se sitúa en los niveles más altos es inferior a la media de los países participantes en PISA. Por ello se ha incluido la meta específica 10, que tiene como objetivo mejorar la adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales tanto en los niveles inferiores como en los superiores. (OEI, 2010: 119)

Esta tensión entre dos modelos pedagógicos incompatibles —que expresa, por tanto, dos concepciones de *calidad educativa*— se termina saldando a favor de la lógica de medición estandarizada. Veamos cómo lo confiesa el propio texto, antes que ninguna otra cosa, denunciando a los responsables de los problemas de calidad. Veamos: por un lado admiten, como una concesión discursiva sin consecuencias en el análisis ni en la propuesta de las Metas, la relevancia de las desigualdades sociales... y educativas. Pero hecha esta declaración formal, la emprenden con acusaciones contantes y sonantes contra los supuestos responsables del fracaso académico:

No cabe duda de que las desigualdades sociales y educativas que aquejan a los países de la región están en el origen de los retrasos académicos detectados. También factores relacionados con la gestión educativa y los recursos destinados a la educación, con la organización y funcionamiento de las escuelas, con la capacitación de los docentes, con las condiciones en las que desempeñan su trabajo y con las propias actitudes de los alumnos, condicionadas a su vez por el entorno social, familiar, cultural y educativo en el que se desenvuelven. (OEI, 2010: 120)

Asumida la centralidad de la calidad educativa como resultado de las pruebas estandarizadas, ahora es preciso saldar el hiato entre la calidad como currículo significativo y la calidad como resultados de las pruebas. Dicen las Metas:

Junto con estos factores, conviene destacar también las ventajas de un currículo significativo orientado hacia la adquisición de las competencias básicas, así como la incorporación de sistemas de evaluación de los progresos de aprendizaje de los alumnos que sean capaces de relacionar los contenidos aprendidos con las competencias exigidas. (Metas 2021, 2010: 120)

La Evaluación constituye el dispositivo privilegiado para asegurar el disciplinamiento de la relación pedagógica. Veamos: para una política educativa consistente con esta idea de calidad:

(...) se cuenta con dos pilares básicos que se complementan entre sí: los sistemas de indicadores y las evaluaciones que permiten conocer el nivel de logro conseguido por los alumnos en las

competencias básicas. Contar con un sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento de los elementos que contribuyen a la calidad del sistema educativo de un país es una gran ayuda para orientar las políticas educativas. La elaboración de este sistema de indicadores exige, a su vez, consolidar las unidades de estadísticas de los ministerios. Un sistema de indicadores es mucho más que una estadística, pero no puede hacerse sin ella. (...) Por otra parte, la participación de los países en sistemas de indicadores internacionales añade una nueva perspectiva que enriquece la estrictamente nacional, pero que no debe en ningún caso sustituirla. Por lo que respecta a la evaluación de los aprendizajes, se ha constatado la importancia de contar con sistemas de medición de rendimiento educacional que sean estandarizados y se repitan en el tiempo. Se estima que la evaluación de los actuales niveles de logro y la identificación de los obstáculos permitirá a los países mejorar el tipo, la profundidad y el alcance de la educación que ofrecen. Las evaluaciones sobre el rendimiento educativo de los alumnos puede definirse como medidas del grado en el cual se han logrado los objetivos curriculares, ya sean establecidos por las autoridades gubernamentales o por expertos nacionales o internacionales (PREAL, 2006). (...). Sin embargo, es importante recordar que las pruebas nacionales pueden tener mayor capacidad de cambio en los sistemas educativos si se devuelve a las escuelas sus propios resultados, pues de esta forma se les ofrece una posibilidad muy valiosa para la elaboración de planes de mejora. (OEI, 2010: 122)

La evaluación de, en y sobre las escuelas resulta clave en este esquema de alineamiento:

Por tanto, las evaluaciones externas realizadas por las administraciones pueden ya constituir en sí mismas uno de los elementos del siguiente nivel: las evaluaciones de las escuelas. Para que esto sea así, los informes que presentan los resultados deben tener en cuenta esta posible audiencia, y es preciso ofrecer apoyo a los equipos directivos de las instituciones y al profesorado en general para que puedan convertir estos resultados en propuestas de mejora en su práctica en el aula. Como han señalado acertadamente los responsables del estudio del LLECE, más que un sistema de medición solamente, el desafío es construir un sistema de evaluación con “métodos dialógicos” (UNESCO/LLECE,

2008b), por medio de los cuales se fomente la conversación y el intercambio de opiniones. De este modo, no sólo se hace entrega de una cifra o un dato, sino que la información provista pasa a tener sentido para la persona y el establecimiento receptores. La evaluación de la institución escolar es un reto ineludible, ya que la escuela es el origen y el destino principal de las políticas educativas. Como señala Margarita Zorrilla (2009) la educación acontece en cada aula y en cada escuela, y es ahí donde se gestan la calidad y la equidad, es decir, que la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y para las decisiones pedagógicas. Por ello se ha incorporado la meta específica 15 que tiene como referente el porcentaje de escuelas que participan en un programa de evaluación. (OEI, 2010: 123)

Sinteticemos el punto: la estrategia discursiva comienza expresando la polisemia del concepto de *calidad educativa*, abarcando muy diversos aspectos que en cada caso presuponen *traducciones* a un tipo de relación pedagógica, un modelo curricular, una forma diversa de vínculo escuela-comunidad, un modo de organización heterogéneo de pensar el trabajo y la formación docente, unos rasgos y sentidos distintos de la planificación y la evaluación pedagógica. Luego de esta concesión táctica, se procede de manera directa en la propuesta estratégica y se terminan todos los eufemismos. El discurso se organiza alrededor de contenidos evaluados a través de operativos estandarizados que miden, comparan y operan como dispositivos de regulación y control, generando un sentido común y una amenaza efectiva para reducir el acto de enseñar a asegurar los aprendizajes que aseguren resultados adecuados. Este sería, finalmente, el parámetro de la mentada “calidad educativa”. Y es entonces cuando cobra una consistencia notable la conclusión de Mauricio Langón (2010), para quien se trata de “lograr el control de los currículos de los distintos países de modo que se organicen para someterse a evaluaciones internacionales.”

Este modelo presupone, desde luego, una concepción de educación que combina dosis inéditas y a la vez sutiles de autoritarismo, el estímulo de la competencia con su estela de desigualdad y estigmatización e injusticia, la enajenación laboral docente, la fragmentación del conocimiento, una creciente escisión entre teoría y práctica (y subordinación de la segunda a la primera), la legitimación del poder tecnoburocrático.

El esquema se funda en la producción de un conocimiento oficial —producido por expertos—, traducidos por empresas editoriales y transmitidas por docentes que se asumen como aplicadores de un paquete pedagógico externo. Los educandos como los educadores viven este esquema como un verdadero yugo cognitivo, en la medida en que se trata de un conocimiento elaborado por afuera y por arriba de la realidad escolar concreta, que es medido por las autoridades ministeriales y que tiene un poder punitivo. Si esto fue así para los estudiantes a lo largo de la educación formal en el capitalismo (y orientada por los principios clasificatorios, excluyentes, jerárquicos de las notas, premios y castigos diversos, sanciones y amenazas como estilo de vida escolar), los actuales dispositivos evaluadores alcanzan a los propios docentes (cuyo salario, cuya estabilidad laboral y cuya carrera depende de los exámenes estandarizados). Se va desplegando un sentido común que pone en competencia a estudiantes, a docentes y a instituciones educativas arrimando una imagen de “cuasi-mercado” que expresa en Chile su modelo más acabado.

La relación pedagógica se circunscribe a la adecuada adopción de métodos que faciliten el aprendizaje fiel de los contenidos a evaluar, lo cual no es otra cosa que un acto de violencia simbólica en varios sentidos. Primero, porque su apropiación tiene como principal estímulo la amenaza de la sanción o la promesa del éxito competitivo; segundo, porque no refleja los intereses ni las necesidades de la comunidad educativa; tercero porque implica la imposición de un modo de ver el mundo a la par que la impugnación de otros modos al menos tan legítimos como estos.

El conocimiento devaluado y traducido refuerza la escisión entre teoría y práctica, haciendo desaparecer una pedagogía de la vida y para la vida, subordinando el ciclo escolar a los cánones de la repetición acrítica y la medición a través de unos dispositivos de disciplinamiento radical de las relaciones pedagógicas.

Los malos resultados no se expresan luego —suponiendo que de esto se trate la educación— en mecanismos de compensación para que los “fracasados” logren aprender. En los países donde estos dispositivos están instalados, los operativos se traducen en listas de rendimiento que tanto exaltan como estigmatizan a educadores y educandos, a instituciones e incluso a ministerios quedando fuera de todo cuestionamiento el propio proyecto político educativo y el

modelo pedagógico subyacente. Finalmente aquí, de esto se trata la calidad educativa que empujan las Metas, más acá y más allá de algunas concesiones discursivas.

¿Qué perfil docente se desprende del documento Metas 2021?

De la misma manera que en otros ejes de análisis, el documento aborda la cuestión de la formación y el rol docente de forma ambigua, realizando una presentación de conceptos, términos e ideas que no en pocas ocasiones resultan contradictorias, a la vez que realza ideas básicas que forman parte de las reivindicaciones históricas del sector educativo con las cuales resulta imposible no estar de acuerdo: *los docentes tienen que recibir más formación, capacitación continua, es necesario mejorar las condiciones de trabajo, etc.* Esta estrategia discursiva, que venimos enunciando a lo largo de este trabajo, consigue mediante la sucesión de conceptos e ideas tomados de distintas y disímiles corrientes de pensamiento e ideológicas abrumar al lector; así, se dicen muchas cosas y muy diferentes para terminar sin decir nada, y continuar haciendo (incidiendo en el diseño de las políticas públicas de los países miembros que se lo permitan) sin dar demasiadas explicaciones políticas.

El documento dedica cuatro apartados específicos que abordan desde distintos ejes de análisis la cuestión de los trabajadores de la educación. En el capítulo 2, el apartado “La formación docente” hace hincapié en la relevancia de esta como aliciente de la mejora en la calidad de la educación. De esta forma se afirma que “Un profesor que cuente con una formación inicial de calidad y con las oportunidades de acceder a programas de capacitación continua, puede contribuir al mejoramiento de los resultados de los niños en su rendimiento.” (OEI, 2010: 74)

A su vez, se abordan temas como el trabajo docente en contextos de pobreza y vulnerabilidad social, atribuyéndole importancia tanto a la formación inicial como al acompañamiento en la tarea, las instancias de diálogo y reflexión con pares, así como también a los incentivos (monetarios y no) a la innovación y buenas prácticas.

En el capítulo 3, se insiste en enfatizar que el desarrollo profesional de los docentes mejora la calidad, por ello se dedica el apartado “Desarrollo profesional de los docentes”, en el cual se afirma que los docentes son un factor importante de la escuela y que las políticas públicas que los tienen como destinatarios deben tener en cuenta los contextos y condiciones de trabajo para sortear los obstáculos que limitan el éxito en su tarea. Sin embargo, al abordar la cuestión salarial, el documento sostiene que es muy difícil mejorar las condiciones laborales del profesorado dado el elevado coste que representan estos dentro del presupuesto público debido a la gran cantidad de miembros, alrededor de siete millones en la región. De la misma manera, si bien se resaltan las ventajas para el ejercicio de la tarea educativa que supone la implementación de escuelas a turno completo, se deja de lado por considerarlo un esfuerzo que requiere de mucho gasto en tiempo y dinero.

En cuanto a la formación inicial, se aboga por una vinculación de la misma con el contexto social de transformaciones actual para lograr que los educadores adquieran ciertas *competencias necesarias para enseñar a las nuevas generaciones*, que resulten claves para el cambio educativo, según los autores del documento. Estas son:

- Preparación para enseñar en la diversidad de contextos, culturas y alumnos.
- Capacidad para incorporar al alumnado en la sociedad del conocimiento.
- Disposición para educar en una ciudadanía multicultural, democrática y solidaria. (OEI, 2010: 136)

Así enunciados, constituyen tres principios amplios y generales que nada profundizan en los problemas actuales de la formación inicial ni proponen mejoras concretas. Seguido a esto, se vuelve a destacar la importancia que tiene para la OEI el fortalecimiento de la profesión docente y se enumeran una serie de propósitos generales que apuntan en esta dirección. Es por ello que en el capítulo 4 este eje cuenta con una de las 11 metas que se establecen. La meta general octava “Fortalecer la profesión docente” refiere a los trabajadores de la educación y dedica dos metas específicas que proponen de manera muy general mejorar la formación inicial docente y promover la capacitación continua.

El principal objetivo de esta meta parece ser elevar el nivel de perfeccionamiento acreditado según las mediciones de calidad estandarizadas que reglamentan los niveles de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE):

META ESPECÍFICA 20. *Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.*

- **INDICADOR 29.** Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.
- **INDICADOR 30.** Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica (...)

META ESPECÍFICA 21. *Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.*

- **INDICADOR 31.** Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa (...) (OEI, 2010: 157)

Si prestamos atención a lo que este apartado no dice, resulta interesante señalar que todos los puntos anteriormente descritos que hacían referencia a un modelo de trabajo docente impulsor del trabajo reflexivo, colectivo, las referencias a las condiciones laborales son virtualmente eliminados a la hora de establecer las metas en su expresión condensada. Los indicadores anteriormente citados dejan de lado todos estos puntos y otorgan un lugar predominante a los resultados de las evaluaciones acreditadoras de la calidad educativa poniendo en evidencia dónde se centra el interés respecto de la formación y el desarrollo profesional docente.

En la misma línea, en el capítulo 7, en el desglose de los programas de acción compartidos que forman parte de las líneas maestras de la cooperación de la OEI, se dedica uno de ellos a la cuestión de la formación docente. Tras volver a enfatizar la importancia de la capacitación docente por su incidencia en la calidad de la educación se enuncian los objetivos que ponen el acento en la acreditación de la oferta de formación docente.

De la lectura del documento se desprende el perfil docente que plantea la OEI. Se trata de un enseñante con capacidad para educar en contextos diversos, desde la perspectiva de la sociedad de la información y el conocimiento, haciendo uso de las nuevas tecnologías, capaces de formar ciudadanos democráticos y solidarios. Para esto se propone mejorar la formación inicial y la capacitación permanente, pero el modo de mejorarla se centra en alcanzar los estándares de acreditación, con lo cual se da por sentado que mejorará también la calidad educativa. Las alusiones a un modelo de trabajo docente reflexivo y colectivo son enunciadas pero luego abandonadas en la especificación de las metas y logros a alcanzar en el plazo 2010-2021.

Así como existen párrafos tendientes a describir un amplio y rico modelo de trabajo docente, otros momentos del texto se adecuan mucho más a la perspectiva tecnocrática de “calidad educativa” que subyace detrás de toda la hojarasca discursiva de la inclusión. El documento transcribe una cita de Elena Martín vinculado a la evaluación y el trabajo docente que tiene un carácter revelador:

Apostar por la evaluación de las escuelas demuestra entender que el enfoque de la eficacia y la mejora escolar está precisamente basado en procesos de evaluación de la práctica escolar con el fin de guiar proyectos de mejora. Esta es la meta esencial e irrenunciable de la evaluación: entender mejor la práctica, desentrañarla, para mejorarla. La función acreditativa de la evaluación cumple sin duda un papel, pero no está exento de riesgos precisamente porque se basa en la comparación. Sin embargo, cuando la evaluación se utilizar para regular, es decir, para decidir cuál es el siguiente paso que debemos dar teniendo en cuenta lo que sabemos de nuestra situación, estamos colocando la evaluación precisamente en su papel de mejora. (...) Son, sin dudas, muchas dimensiones, lo que supone dedicar un tiempo razonable a la evaluación (...) porque si se devuelve la información obtenida a cada una de las escuelas, pueden conocer sus fortalezas y debilidades y desarrollar programas de mejora con el apoyo y asesoramiento de las administraciones educativas. Y finalmente, y esta sería sin duda la razón fundamental, porque sólo desde los cambios que se lleven a cambio en el proceso de enseñanza y aprendizaje puede contribuirse realmente a elevar el nivel de las competencias básicas de los alumnos. (OEI, 2010: 123-124)

Planteados así el sentido de la educación, su contenido, los dispositivos propuestos apuntan a asegurar la adecuada regulación y control del trabajo de los educadores.

Reflexiones a propósito de la noción de trabajo en las Metas y más allá

Pudiéramos abundar en otras definiciones pero entendemos que con estas referencias queda acreditada la posición de OEI en el sentido de adecuar la educación —fundamental, pero no exclusivamente la técnico profesional— a los requerimientos de las empresas. Desde luego que no se trata de negar al trabajo como elemento formador, pero ocurre que no hay un único modelo de trabajo ni un único ideal de trabajador. Como ha sido ya probado por la realidad, el campo del empleo como relación social específica del capitalismo se reveló como una relación de sometimiento, explotación y a menudo arbitrariedad. El empleo en una empresa capitalista funciona así como la antítesis de la democracia pregonada para la esfera de lo público y de lo político. La noción de ciudadano —entendida como sujeto de derecho y activo protagonista— se trastoca en el campo de las relaciones laborales capitalistas en una suerte de esclavo moderno. La riqueza producida socialmente por un trabajador colectivo —una clase productiva, atravesada de fragmentaciones que a menudo impiden asumir su naturaleza socialista— resulta expropiada por la clase propietaria de los medios de producción o por fracciones también propietarias —como el capital financiero— pero lo cierto es que la riqueza socialmente producida es apropiada privadamente por una clase minoritaria.

Un segundo aspecto inherente a la relación de trabajo concebida como *empleo* resulta de su naturaleza enajenante. En otros términos, un trabajador no gobierna su proceso de trabajo: no se apropia ni resuelve sobre el producto de su esfuerzo físico y mental; no decide sobre el proceso de trabajo; conoce sólo un fragmento del proceso productivo del que ese trabajador no es más que un eslabón de una larga e ignota cadena; no se le consulta sobre el sentido de su acción y suele vivir el trabajo como una maldición de la que se libera una vez finalizado su horario laboral. Claro que es un castigo peor que la explotación

y la enajenación la falta de empleo, pero la opción del hambre —que en España amenaza como la peste a buena parte de los y las españolas— no es óbice para dejar de reconocer los rasgos esenciales del trabajo bajo la órbita y la lógica del capital. Estos elementos nos permiten afirmar que la relación laboral en el capitalismo es de una incuestionable subordinación, llegando a menudo al ejercicio totalitario del poder en las empresas —donde se regula hasta las veces habilitadas para ir al baño—. Dadas tales reglas —que no son una mera invención de las corrientes ácratas o marxistas sino elementos tangibles de las realidades laborales— una primera pregunta nos remite a cómo se condice la formación para este modelo laboral con el llamamiento de las Metas 2021 a formar ciudadanos activos. Lo menos que se podrá plantear —para este universo en principio, pero no solamente— es la disociación esquizoide de este planteo que se propone formar ciudadanos en lo político y siervos en lo productivo. Marcada esta indisimulable contradicción, cabe preguntarse si estamos en un dilema sin salida. Creemos que no.

¿Hay otros modelos de trabajo y de trabajador? Claro que sí, solo que no configuran la variante predominante. Las cooperativas o las empresas autogestionadas expresan un modo radicalmente distinto de organización. Allí el objetivo de la producción de bienes o servicios no está guiada por el lucro, sino por la satisfacción de necesidades¹². Dichas organizaciones fundadas en lógicas participativas, estructuradas bajo criterios solidarios, intentan hacer consistentes sus valores y principios con sus prácticas. Cuando lo logran generan procesos democráticos de gobierno colectivo. Si concibe a la educación dentro de la entidad solidaria bajo el signo de la co-

(12) Claro que se trata de cooperativas o empresas recuperadas insertas en relaciones dominantes capitalistas y están por tanto condicionadas por las reglas de juego del entorno. Esto no desvaloriza —antes bien, al contrario— sus aristas democráticas como ocurre en el caso de las cooperativas más coherentes con sus valores y principios. Pero, por cierto, establece un límite sistémico cuya superación requeriría la superación de las relaciones sociales capitalistas y su reemplazo por otras de carácter socialista. Esto implicaría el pleno establecimiento de un orden cultural, social, político, institucional, doméstico, ecológico, energético de plena justicia. Es decir, un tipo de relaciones en el interior del género humano y de vínculo con la naturaleza que garantice procesos de redistribución, reconocimiento, participación y respeto a las generaciones presentes y futuras en el cuidado del único mundo que nos contiene.

herencia se proceda a enseñar un modelo de gobierno participativo de la producción, a hacer conocer la historia de las luchas de esa entidad o del movimiento cooperativo (por caso), que se forme en la legislación y derechos correspondientes a los y las trabajadoras en ese contexto histórico.

Volviendo al punto, no estamos cuestionando la referencia a la relación entre educación y trabajo, sino el enfoque acrítico que propicia la formación de mano de obra empleable para las empresas de la región¹³. Considerando además la enorme fragmentación productiva de nuestros países, el carácter predominantemente rapaz y brutal de una parte significativa del empresariado, cabe preguntarse por los efectos de la relación que proponen las Metas en relación a este punto. ¿Qué tipo de trabajador espera un empresario latinoamericano? Sin dudas, los atributos que hacen a buen trabajador¹⁴ para la lógica de la empresa capitalista podrían resumirse en este perfil: docilidad, identificación con la empresa, alto nivel de productividad y bajo nivel de conflictividad, ignorante

(13) Aunque, como ocurre con otros aspectos que el texto analiza datos de la realidad regional y asume los límites de los supuestos de la Teoría del Capital Humano. En su página 125 dice: *“Pero un mayor y mejor nivel educativo o, lo que es lo mismo, de competencias de base, no es condición suficiente para el acceso al empleo. El creciente desarrollo tecnológico y el alto nivel de especialización alcanzado en determinados sectores productivos de la región latinoamericana determina que en el mercado laboral adquiere una importancia creciente la mejora de las competencias profesionales específicas de los jóvenes en un campo ocupacional, lo que a la postre implica también la necesidad de establecer una relación más estrecha entre la educación y la educación técnico-profesional. Hay que reconocer que estas iniciativas constituyen una de las caras del problema. La otra, no menos importante, es la que afecta al mercado de trabajo: escasa transparencia de la oferta de puestos de trabajo, desajuste entre oferta y demanda de puestos de trabajo calificados e insatisfactorias condiciones en el sistema de contratación laboral.”* Esta cuestión es sin embargo totalmente omitida a la hora de formular la propuesta concreta en las Metas para la educación técnico profesional. La realidad tan distante de propuestas idílicas se inscriben como anotaciones marginales de ninguna relevancia a la hora de las propuestas concretas. Igual que ocurre con la noción de “calidad” o las referencias al trabajo docente, unas cosas se admiten en partes del texto y luego son prolijamente omitidas en los aspectos que merecerán recursos, atención, planificación y seguimiento.

(14) Para responder a la imagen esperable de los trabajadores en nuestros países, de modo abrumadoramente mayoritario, basta con analizar las posiciones de las entidades patronales o leer en los medios las causas y el desarrollo de la conflictiva laboral y el modo de procesar dichos conflictos.

de sus derechos y de las luchas de la clase trabajadora, incapaz de reflexionar y menos aún demandar sobre el sentido, los fines y los medios de su práctica productiva; aceptación de la relación estructural basada en la jerarquía, desconocimiento de los procesos de expropiación de la riqueza por él producida e idealización del empresario que lo contrata, incompreensión de la naturaleza colectiva del trabajo humano y actitudes que combinen dosis de colectivismo (para incrementar la productividad) e individualismo (para asegurar la fragmentación organizativa, política e ideológica del colectivo trabajador), negación de la naturaleza conflictiva y antagónica entre los trabajadores y los capitalistas en el seno de la empresa. Si esto es así —y hay evidencias empíricas sobre este modelo de funcionamiento de buena parte de los mercados laborales— cabe preguntarse algo que las Metas ignoran: ¿qué tipo de educación es necesaria para formar este tipo de trabajadores? Parece claro que bajo la retórica que resalta la exigencia de una agenda educativa para el siglo XXI se oculta la continuidad de las relaciones inherentes tanto a las relaciones de explotación y enajenación prototípicas del empleo en el capitalismo como a los rasgos reproductores de la educación capitalista, con su secuela de disciplinamiento y racionalidad instrumental.

Hay en el texto otro modo de imbricación de educación y empresas, en este caso referido a la actividad de investigación de las universidades a partir de requerimientos de las empresas¹⁵:

Se requieren políticas que busquen solucionar el problema del financiamiento de la investigación y del desarrollo en beneficio de todos. El sector privado marcha a la vanguardia en la investigación y el desarrollo mundiales y cuenta con gran parte de la financiación, los conocimientos y el personal para emprender la innovación (PNUD, 2001). Los gobiernos pueden promover vínculos entre universidades y empresas, y proporcionar incentivos fiscales a empresas privadas que realicen tareas de investigación y desarrollo (PNUD, 2011). Pero actualmente la

(15) Este texto lo introdujimos en el apartado referido a la educación en la sociedad de la información. Aquí lo retomamos para presentarlo en la perspectiva de la subordinación directa de la producción a los requerimientos de la acumulación capitalista.

inversión que realizan los países de la región en investigación y desarrollo (I más D) es débil. (OEI, 2010: 138)

Por si el concepto no quedó claro, vuelve e insiste en la página 187, casi cincuenta hojas más adelante:

El sector privado marcha a la vanguardia en la investigación y en el desarrollo mundial y cuenta con gran parte de la financiación, de los conocimientos y del personal para emprender la innovación. Los gobiernos necesitan promover vínculos entre las universidades y las empresas, y, si es el caso, proporcionar incentivos fiscales a las empresas privadas que realicen las tareas de I+D, permitiendo el acceso del Estado a los frutos del conocimiento. (OEI, 2010: 187)

La directiva no esgrime ningún eufemismo, y hay evidencias empíricas de que este modelo de financiamiento tiene más de un efecto privatizador. Las universidades pasan ahora a investigar lo que demanda el empresariado, y el resultado de esa investigación es de uso exclusivo de quién pagó la investigación. Este esquema resulta una lisa y llana subordinación a los intereses empresariales, condicionando la vida de la Universidad y especialmente sus esfuerzos para la creación de nuevos conocimientos, ahora generados a partir de problemas que plantea el mercado, sin mediaciones ni filtros.

Si la noción de *calidad educativa* que sostienen las Metas tras su retórica incluyente y que sólo remite a la medición de los operativos estandarizados de evaluación, la subordinación de la educación técnico-profesional al modelo hegemónico de empleo se convierte en una nueva evidencia de las orientaciones profundas de la propuesta. No hay suficientes elementos para avanzar en otra discusión que en Nuestra América va adquiriendo cada vez más volumen acerca de los modelos de desarrollo de nuestros pueblos. Frente al modelo predador que combina el consumismo capitalista, del productivismo irracional, el militarismo anexionista y la economía de casino, va emergiendo el paradigma alternativo del buen vivir. Nada de esto se pone en discusión en las Metas, que se enfocan así a lograr la mayor funcionalidad entre la educación formal y la producción en los términos clásicos, fenómenos que van llegando a un límite histórico como expresión de un orden social inviable.

La educación técnico profesional en el proyecto educativo Metas 2021

La educación técnico profesional (ETP) adquiere una importancia sustancial en el marco de este programa educativo de cuño iberoamericano. Por esta razón, se reserva a la ETP una de las 11 Metas Educativas Generales¹⁶, se trata de la N° 6, la cual prescribe favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional - ETP. Debido a que cada meta requiere una batería de instrumentos para su medición, la implementación de la mencionada sexta meta demanda dos metas específicas y tres indicadores estadísticos para monitorear su nivel de avance. Asimismo, la consideración de la ETP significó un tomo específico denominado “Retos actuales de la educación técnico profesional” (2010), el cual es parte de los nueve tomos accesorios al documento central.

En el plano de los diagnósticos y lineamientos educativos internacionales, el avance en el logro de las denominadas metas educativas del siglo XX ha propiciado la expansión del foco de intervención así como la voluntad de profundizar ciertas transformaciones al interior de los sistemas educativos. La educación técnico profesional también es parte de esta tendencia. Consideramos que la ETP cobra una relevancia crucial en el marco de los paradigmas y dilemas de la economía neoliberal. De este modo, deviene una estrategia de intervención privilegiada como respuesta a dos fenómenos simultáneos¹⁷:

En primer lugar, el quiebre de la premisa neoliberal que sostiene que el progreso económico asegura el empleo (el ideario del trabajo como fuente de riqueza de las naciones tendió a ser reformulado).

(16) Resulta pertinente enumerar la decena de Metas Generales restantes: 1-Participación de la Sociedad, 2-Igualdad educativa y superar la discriminación, 3-Aumentar y potenciar la oferta de educación inicial, 4-Universalizar el acceso a la educación primaria y secundaria básica, ampliar el acceso a la secundaria superior, 5-Mejorar la calidad educativa y el currículo escolar, 7-Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de toda la vida, 8-Fortalecer la formación docente, 9-Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica, 10-Invertir más y mejor. Finalmente, como no podía ser de otra manera, la meta 11 llama a Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto “Metas educativas 2021”.

(17) Se hace referencia a tendencias macroestructurales que adquieren dimensiones, características y matices específicos en cada región.

El desarrollo capitalista, la innovación técnica y tecnológica trajeron consigo niveles crecientes y permanentes de desempleo. Como consecuencia, persiste un porcentaje de la población activa desocupada, o bien, directamente en una situación de marginalidad debido a que no encuentra cómo insertarse en el mundo del trabajo. Son los desafiados que Robert Castel¹⁸ describe con gran lucidez (1997).

En segundo lugar, la ruptura del presupuesto de que la escolarización asegura el empleo. El incremento de los años de escolarización se muestra insuficiente para garantizar la inserción y permanencia en el mercado laboral (Castel, 1997). A esto debe sumarse, la necesidad de actualización permanente como respuesta a los cambios en la organización del empleo y la vertiginosa innovación tecnológica.

En este contexto de reformulación de los paradigmas liberales, la educación técnico profesional se convierte en una estrategia de intervención clave con objeto de garantizar una “cualificación suficiente” así como la “empleabilidad” de las personas. Por esta razón, se establece como recomendación la adaptación, la renovación y la actualización tanto de la oferta de ETP disponible como de las cualificaciones profesionales esperables en las personas en el marco de la educación a lo largo de toda la vida (OEI, 2010: 12, 31-47). La ETP y, en particular, la formación profesional, dada su flexibilidad y corta duración, aparecen como las estrategias más eficaces para lograrlo.

Así (y en un contexto de incremento de los años de escolaridad obligatoria¹⁹ y, por ende, de la paulatina ampliación de la cobertura incorporando nuevos grupos poblacionales antes excluidos), la formación técnica aparece interpelada desde dos frentes: por un

(18) Robert Castel (1933-2013) fue un sociólogo francés que ha desarrollado importantes estudios sobre las transformaciones del trabajo y las políticas sociales. Sus trabajos más destacados dan cuenta de la constitución sociohistórica y posterior mutación de la sociedad salarial en asociación a los fenómenos relacionados a la exclusión social y la precarización social creciente. Para ellos ha acuñado el concepto de “desafiliación”. Sus obras más recientes analizaron el riesgo social propio de las sociedades contemporáneas.

(19) Se observa una tendencia a la extensión de la escolaridad obligatoria hasta el primer ciclo del secundario, aunque algunos países como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile han sancionaron la obligatoriedad del nivel secundario completo.

lado a través de la demanda de formar personas que se integren a la sociedad de la información y del conocimiento accediendo a ofertas formativas actualizadas y flexibles organizadas bajo el formato de educación inicial y educación continua, que promuevan la educabilidad de un mayor porcentaje de la población. Por otro lado, por la demanda de formar individuos empleables a partir de la adquisición de aptitudes y competencias requeridas a la medida del mercado de trabajo.

Álvaro Marchesi expresa las expectativas depositadas sobre el rol de la educación técnico profesional en estos términos:

(...) la formación obtenida [en la ETP] condiciona el acceso a determinados trabajos. Pero también hay que reconocer que en muchas ocasiones no basta con haber tenido más años de escolaridad y haber alcanzado un mayor nivel educativo para encontrar un empleo, no digamos para que esté en consonancia con la formación alcanzada. Por ellos es imprescindible asegurar la vinculación entre educación y formación técnico – profesional, así como mejorar las competencias profesionales de los jóvenes, de la misma manera que no es menos importante reformar el mercado laboral para ofrecer con rapidez puestos de trabajo cualificados y mejorar las condiciones de contratación laboral. (OEI, 2009: 7)

(...) Por todo ello, el diseño y desarrollo de un sistema de educación técnico-profesional ha de estar estrechamente conectado con el sistema educativo y con el sistema productivo de un país y adaptado a sus demandas laborales. (OEI, 2009: 7)

En el marco del proyecto Metas 2021, OEI insta a desarrollar una política educativa asociada a la ETP (introducida en el preámbulo delineado por Marchesi y luego desplegado a lo largo del libro) que contemple un conjunto de líneas de acción en torno orientaciones preestablecidas. Las introducimos a continuación:

- a) Propender a la adecuación de la ETP de acuerdo a los requerimientos del mercado de trabajo, es decir, enfatizar la formación de trabajadores al servicio del mercado (OEI, 2010: 38, 42-43, 68, 89, 91, 103). Este aspecto también requiere la modernización de dicho mercado de acuerdo a la nueva organización neoliberal de la economía y del trabajo (OEI, 2010: 16). Esta receta implica actualizar el empleo y la economía

de acuerdo a los parámetros neoliberales, a fin de tender a eliminar los vestigios del modelo económico anterior en sociedades no desarrolladas o en proceso de desarrollo como las existentes en nuestras latitudes. Esto permitirá canalizar a la población desempleada y marginal hacia la inserción económica (OEI, 2010: 51, 52, 53, 91, 92, 103). Como correlato en el plano de la política educativa, se prevé el desarrollo de un sistema de cualificaciones profesionales y formación técnica ya sea formal o informal asociada a dichas cualificaciones (OEI, 2010: 45).

- b) En estrecha vinculación con las características económicas de la región, se conciben dos mecanismos de política educativa:
 - b.1) Oferta de ETP de distintos niveles, es decir, Secundaria Técnica, Superior Técnica y Formación Profesional (OEI, 2010: 31-47).
 - b.2) Validación de cualificaciones profesionales de idóneos, con objeto de alcanzar a la población adulta sin escolarización suficiente pero con experiencia en un oficio dentro del mercado laboral. Así se prevé la acreditación del saber idóneo con objeto de restituir su valor de cambio en el mercado laboral (OEI, 2010: 49-61).
- c) Se apela a la figura de los “gestores” en sintonía con demanda por exaltar la participación de fundaciones y ONG, entre otros actores, en el desarrollo de la política educativa (OEI, 2010: 85, 101, 108). Mientras que el papel del Estado tiende a aparecer relegado.
- d) En línea con el punto anterior, el fortalecimiento de la ETP demanda la descentralización de la oferta y la responsabilidad de la comunidad local en las que la oferta de ETP se encuentra ubicada territorialmente (OEI, 2010: 8, 95, 105, 136, 139).
- e) De esta forma, la política educativa relacionada a la ETP debe incluir:
 - e.1) el enfoque intersectorial, con el concurso de representantes del sector productivo.
 - e.2) el concurso y acuerdo de agentes multisectoriales.
 - e.3) las políticas focalizadas (OEI, 2010: 8).
- f) A efectos de buscar asegurar la inserción laboral de los egresados, se apela a impulsar el desarrollo de emprendimientos que conduzcan al autoempleo (OEI, 2010: 84, 92), la orientación vocacional y el asesoramiento en la búsqueda

- de empleo (OEI, 2010: 51), el desarrollo de convenios con empresas, el despliegue de una oferta formativa flexible y renovada acorde al mercado laboral (OEI, 2010: 49-61, 89-100).
- g) La adecuación del sistema de educación técnica en función de los imperativos de la sociedad del conocimiento, la innovación tecnológica y el trabajo al servicio del mercado demandan nuevos enfoques pedagógicos en la formación de profesionales de la ETP, acompañado por la recomendación de una renovación conceptual y política (OEI, 2010: 73-88).
 - h) La transformación de la ETP demanda, además, el desarrollo de nuevos centros formativos de ETP del siglo XXI, así como el impulso de nuevos estilos de liderazgo y gestión de los mismos (OEI, 2010: 101-116).
 - i) Otro elemento insoslayable es la calidad de la formación técnica en todas sus variantes, la cual se mide en términos de cualificaciones profesionales. En el esquema educativo del proyecto Metas, la calidad no puede concebirse separada de la evaluación (OEI, 2010: 117-131).

Algunas reflexiones en los vínculos posibles entre educación, empleo, trabajo y desarrollo

El punto de partida y de llegada de este proyecto educativo tiene por horizonte premisas, valoraciones e intereses enmarcados en el neoliberalismo y que impregnan cada uno de los lineamientos propuestos. El paradigma neoliberal nunca es puesto en cuestionamiento y, por el contrario, se promueve el desarrollo educativo, cultural y económico de acuerdo a sus lógicas. Nos parece que el impulso y desarrollo de la ETP en Nuestra América concita la consideración de la historia del desarrollo de este sistema educativo en cada país de la región y la correlación de fuerzas existente, más allá de las recomendaciones universales propinadas por el documento. Esta operación permitirá comprender más cabalmente nuestras realidades, promoverá la recuperación de las corrientes pedagógicas y culturales; y fundamentalmente, posibilitará el avance hacia la construcción de una educación técnico profesional a la medida de nuestras sociedades y regiones, en lugar de encontrarse orientado al fomento de la acumulación capitalista.

Las políticas educativas no son instrumentos neutros, por el contrario forman parte de un proyecto político determinado, se

encuentran inmersas en contextos socioeconómicos y relaciones sociales con características, dinámica e historia específicas. Es por esta razón que, independientemente de las políticas y programas educativos motorizados en los distintos países, nos parece fundamental la redefinición de los contenidos pedagógicos y didácticos que los sustentan (empapados de sentido común liberal) y que dotan de sentido los programas que se sedimentan y reifican en el devenir de los sistemas educativos.

En consecuencia, abogamos por un proyecto educativo nacional que incluya el diseño de políticas educativas que promuevan pedagogías emancipadoras. Ello significa propiciar la participación democrática activa de la comunidad escolar, la posibilidad de apropiación de las experiencias por parte de alumnos y docentes, la construcción colectiva de saberes significativos, la formación para el desarrollo personal integral y hacia la práctica de un trabajo liberador. Estos idearios contrastan fuertemente con el énfasis en el comportamiento individualista y los mecanismos meritocráticos escolares, es decir, aquellos valores culturales que modelan la conducta cotidiana en la reproducción del statu quo y se han erigido como parámetros educativos.

Formar jóvenes al servicio del mercado significa reproducir la figura de trabajador flexible neoliberal, que si bien desde la retórica, compite y vende *libremente* su fuerza de trabajo en el mercado laboral; en la práctica, todo esto no hace más que ocultar las más diversas formas de explotación. Estos parámetros de conducta no se han mostrado eficientes para combatir la desigualdad y contribuir a construir sociedades más solidarias, democráticas y justas, apreciamos más bien lo contrario.

La utilización de información estadística para mostrar el funcionamiento deficitario de las economías de la región, así como la exposición de los malos resultados presentados por estos países en los indicadores socioeconómicos, tiene el efecto de ratificar la voz autorizada del organismo internacional a fin de establecer las recomendaciones necesarias para acompañar los pasos del primer mundo en el desarrollo del capitalismo neoliberal. Cabe señalar que si bien la consigna parece ser la de alcanzar el éxito y progreso pregonado por el primer mundo, debemos recordar el lugar históricamente asignado a América Latina en la división internacional del trabajo y el vínculo

colonialista establecido en estos países. Debemos permitirnos hacer uso de la experiencia histórica sobre recetas que no han acarreado la emancipación de Nuestra América y desconfiar de no acompañar una reedición neoliberal del colonialismo.

Uno de los lineamientos nodales para la ETP en el marco del proyecto es el nexo entre la educabilidad (OEI, 2010: 27) y la empleabilidad (OEI, 2010: 24, 26, 27, 77, 120, 121, 128, 134, 136, 141, 144). El hilo conductor entre ambas es la cualificación profesional, enlazada a estándares de competencia. Los saberes se seleccionan de acuerdo a las cualificaciones que previamente se ha determinado que deben impartirse. El alcance de estas cualificaciones denotan la *educabilidad* de los alumnos, y la calidad de su desempeño da cuenta de su *empleabilidad* en el mercado laboral. El camino indicado como más eficiente para lograr que las cualificaciones profesionales actúen como puente entre la educabilidad y la empleabilidad es el establecimiento de un sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales junto con un andamiaje institucional adecuado para instrumentar los mecanismos de validación de las mismas. Se trata de la premisa de adecuación entre educación y mercado hecha ecuación en beneficio del capital.

Nadie puede dudar sobre la necesidad de consolidar una formación técnica que les permita a los estudiantes acceder a los saberes complejos, aplicados, así como a la posibilidad de apropiarse de los mismos y canalizarlos hacia el desarrollo de proyectos profesionales, productivos y sociales. Estimamos que la clave reside en el sentido adjudicado a las prácticas educativas de ETP: formar empleados en cualificaciones y competencias a efectos de su inserción dócil, flexible y eficiente al servicio del mercado laboral; o bien, proporcionar saberes significativos y rigurosos, en el marco de una formación que propugne por el trabajo libre, la emancipación y la participación comunitaria.

Nos parece importante dejar atrás la noción de educabilidad y aspirar a una escuela que busque replicar las condiciones de la sociedad que anhelamos más que reproducir las condiciones sociales de desigualdad existentes. Una escuela cuyas características distintivas sean las vivencias significativas por parte de los estudiantes y la construcción colectiva de conocimiento. Un espacio donde los chicos y chicas puedan apropiarse de los saberes y participar de experiencias transformadoras que impliquen el estímulo y desarrollo

de la capacidad creadora, el diseño y la realización de proyectos, el trabajo colectivo y la articulación con distintos actores comunitarios. Un lugar que combine el saber hacer, la solidaridad, la reflexión crítica y la concreción de proyectos tendientes a mejorar la realidad.

No puede desconocerse la fuerte imbricación existente entre la educación técnica y el campo profesional y productivo. Del mismo modo que la educación no puede ser pensada por fuera de un proyecto político de país, de su vinculación con el aparato productivo nacional, así como de las características de la economía regional, tampoco puede analizarse sin considerar los problemas estructurales de las economías nacionales. Es preciso tener claridad de la estructura económica de cada país, del proyecto de desarrollo y sus vínculos con el mercado internacional —en muchos casos asociados a los vestigios de los vínculos colonialistas, o bien a su condición de economías periféricas— al momento de elaborar los currículum o planes de estudio en el marco de la modalidad técnica. Esto concita un proyecto de país en sintonía con un paradigma emancipador y de soberanía nacional anclado en un posicionamiento integracionista y nuestroamericano. En este sentido, resultan alentadores los modos de integración de las economías latinoamericanas, como expresa el ALBA o PETROCARIBE, y sus implicancias en los procesos de producción, distribución y apropiación de la riqueza socialmente producida. En todo caso, la adecuación de la oferta de ETP a las exigencias flexibilizadoras del empleo en el marco de la organización económica neoliberal no brinda esperanzas de construcción social y política hacia un proyecto emancipador. Por el contrario, parece más bien conducir a la profundización de la precariedad laboral y social.

En virtud de que nuestro análisis se empeña en ser reflexivo, crítico, fundado y propositivo, la ponderación de alternativas se vuelve insoslayable. En este sentido, resulta relevante destacar la fecunda comunión existente entre la educación técnico profesional y el cooperativismo. Nos parece que la incorporación del cooperativismo como contenido educativo, así como su entrelazamiento con el desarrollo de proyectos educativos escolares, representa un paso importante hacia la construcción de un trabajo liberador. Estas experiencias de formación en trabajo cooperativo seguramente serán muy significativas para los estudiantes que participen en las mismas, y podemos estimar que se encarnarán en emprendimientos cooperativos hacia el futuro como canal alternativo a la explotación laboral o la desocupación.

Otra idea promovida por el documento es la de competencia (de Asís Blas y Planells, 2009: 33), la cual se ubica en el sendero trazado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE²⁰), que define este concepto a partir de la condensación de cuatro dimensiones: cognitiva, funcional, personal, ética. Lo expresan en estos términos:

La competencia es una aptitud que rebasa la simple posesión de conocimientos y destrezas y abarca: a) competencia cognitiva, que implica el uso de teorías, conceptos y de conocimientos tácito informal obtenido por la experiencia; b) competencia funcional, relativa a destrezas o saber hacer, es decir, lo que se debe saber hacer para trabajar en un sector determinado; c) competencia personal, que consiste en ser capaz de reaccionar ante situaciones específicas; y d) competencia ética, que conlleva la posesión de determinados valores personales y profesionales (OEI, 2010: 33).

Estos cambios han convertido en realidad la idea del aprendizaje a lo largo de la vida como un imperativo en la preparación hacia el trabajo y la vida. Esta educación permanente ya no solo tiene como objetivo acumular años de logros académicos en las personas, que, como se vio, no necesariamente son buenos indicadores de competencia. El desafío para la educación y la formación radica en generar competencias para la vida, entre las que se incluyen los valores básicos de la ciudadanía y las competencias para la empleabilidad relativas a trabajar en equipo, adaptarse al cambio, mentalidad anticipadora, solución de problemas, trabajar con TIC, etc. (OEI, 2009: 27).

La cita anterior denota los alcances de su complejidad. No sólo se contemplan saberes, asociados a funciones determinadas con un estándar de desempeño específico, sino que también se extiende a un conjunto de valores comunes que deben adquirirse, imbricando prácticas y creencias. Dichos valores se encuentran asociados al modo capitalista de producción en lo económico, y a la democracia liberal, en lo político. Ambas dimensiones confluyen en el acervo cultural común que se propende a transmitir, el cual se canaliza en

(20) Esta organización económica de cooperación internacional compuesta por 34 estados con mayor predominio económico, fue fundada en 1960 con el objetivo de coordinar y realizar recomendaciones en sus políticas económicas y sociales a efectos de propiciar la maximización de su desarrollo y crecimiento económico.

el énfasis adjudicado al lineamiento de la educación en valores, por ejemplo. De hecho, no alcanza con que las personas compartan un imaginario común, deben desearlo, debe ser parte de sus motivaciones. La consideración de este aspecto no puede desdeñarse en el marco de la batalla cultural en la que estamos inmersos.

Así, las nuevas formas de gestión y de liderazgo son señaladas como los canales más adecuados para hacer emerger las creencias, compromisos y deseos requeridos para la concreción de los fines propuestos. Su consideración es acompañada por este análisis:

Mientras administra y gestiona, el líder innova y desarrolla. Los gerentes hacen las cosas de modo correcto, mientras que los líderes hacen la cosa correcta (Bennis, 1993) para transformar, ir más allá con las personas. “Gestionar es hacer que las personas hagan lo que tiene que ser hecho y liderar es llevar a las personas a desear hacer lo que tiene que ser hecho. Los gerentes empujan, los líderes tiran. Los gerentes comandan, los líderes comunican” (Bennis, 1993). El centro formativo del siglo XXI necesita no solo gerentes, sino líderes transformacionales, gerentes-líderes o líderes gerentes que se impliquen con las personas para confluir en propósitos y juntos elevarse con altos niveles de motivación y de moralidad (Burns, 1978). (OEI, 2009: 106).

A simple vista, esta conducción de los deseos alude más bien a una persuasión alienante; en contraposición a la participación efectiva, el reconocimiento, y la construcción colectiva que anhelamos propiciar.

Tal como ya se ha señalado en otros apartados a propósito del abordaje de distintas aristas asociadas al campo educativo (y la educación para el trabajo no podía ser la excepción), el criterio de calidad educativa de la ETP también aparece como inseparable de la evaluación. Por consiguiente, la consideración del estándar de la calidad educativa se encuentra atravesada fundamentalmente por el imperativo de su medición. De esta manera, calidad y evaluación se refieren recíprocamente; cada una encuentra su razón de ser en la otra. Así en el caso de la ETP, los conocimientos se descomponen en cualificaciones, enlazadas a estándares de desempeño a los fines de su medición y evaluación. La consideración de las cualificaciones alcanza todos los eslabones de la cadena de educación-trabajo. Incluso se sugiere su uso en el establecimiento del escalafón de salarios y se destaca su utilidad para

el empresariado al momento de reclutar nuevos empleados. Se apela a que este proceso se desarrolle meticulosamente, con apoyo en una batería de herramientas desarrolladas a tal fin. Por ello:

(...) debe ser promovida por parte de las autoridades laborales, propiciando los acuerdos necesarios de los agentes sociales con el objetivo de crear vínculos claros de las cualificaciones con la negociación colectiva y, en la medida de lo posible, con las escalas salariales. (OEI, 2010: 47)

De modo que calidad es sinónimo de evaluación, el cual deviene un servicio social (o más precisamente, un servicio en beneficio del mercado) y un instrumento de mejora de la mano de la libre competencia educativa, lo cual permite replicar la misma lógica imperante en el mercado, pero esta vez aplicada a la educación. La evaluación es concebida como un proceso complejo que comprende tanto la evaluación externa en distintos niveles como los procesos de autoevaluación (OEI, 2010: 120, 122, 123, 125, 126, 129, 131). En virtud de la magnitud, complejidad y centralidad asignada a los procedimientos de medición y evaluación, el papel del Estado (desdibujado en otras líneas del proyecto) aquí cobra una relevancia fundamental como garante y ejecutor de las políticas de evaluación y rendición de cuentas.

La emergencia de un “Estado evaluador” es solamente una de las muchas manifestaciones políticas, junto a la retórica de la autonomía de las instituciones de formación, que revelan la insuperable necesidad de que los estados nacionales se relegitimen social y políticamente. Evaluación externa y evaluación interna, auto y heteroevaluación, exámenes nacionales, rankings y accountability, necesidad de difusión de una “cultura de evaluación”, estas son algunas de las actuales expresiones de esta nueva cara de la acción del Estado en el terreno de la educación y de la formación. (OEI, 2010: 119)

Concomitantemente con este nuevo papel atribuido al Estado en cuanto evaluador, la evaluación también es vista como instrumento de gestión interna (autoevaluación) o externa (heteroevaluación o evaluación externa) de la calidad. Es decir, como instrumento intencional de gestión de la mejora de las organizaciones. Bajo esta luz nace el concepto de Total Quality Management (TQM). (OEI, 2010: 120)

El lineamiento del Estado Evaluador trae aparejado una serie de instrumentos de evaluación recomendados, así como un sistema de incentivos que deben encarnarse como compensaciones y sanciones. El esquema se completa con patrones de referencia en la evaluación por medio del establecimiento de instituciones modelo, el fomento de la elaboración de planes de mejora (OEI, 2010: 122, 125, 128, 129) y el diseño de políticas focalizadas destinadas a las escuelas con rendimientos deficientes. (OEI, 2010: 7, 121, 139)

Consideramos que este énfasis asignado a la evaluación contribuye a la difuminación del sentido mismo de la educación así como de sus fines, debido a que buena parte del esfuerzo se encuentra dirigido a medir y evaluar. Asimismo, los resultados de la evaluación son instituidos como un servicio público con el afán de fomentar la competencia y brindar información que permita a los actores tomar decisiones. Al igual que en el mercado, el objetivo perseguido es estructurar las relaciones sociales y delimitar parámetros de confianza propios de las sociedades neoliberales.

En relación al financiamiento, en virtud de los beneficios que significa para el empresariado el desarrollo de la educación técnica y los sistemas de cualificaciones profesionales, se recomienda que las fuentes de financiamiento sean tanto públicas como privadas. Así lo expresa Planells en el documento de Metas:

Pareciera que un adecuado balance entre intervención del Estado y del sector productivo, entendiéndose este último como trabajadores y empleadores, se convierte en el secreto del éxito. Con ello se consigue armonizar el interés público con el privado y, por tanto, aprovechar lo mejor del aporte de ambos mundos. Por ello, el tema del financiamiento de las instituciones no es un tema exclusivamente ligado a los aspectos presupuestarios porque, en la medida en que los fondos provienen de las nóminas salariales que pagan las empresas y los trabajadores, la institucionalidad de la formación profesional dio cabida en el manejo de las entidades, y de sus recursos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores junto a los gobiernos. A diferencia de otras modalidades de la educación regular, por lo general las instituciones y sus programas son administrados de manera tripartita, y muchas veces paritaria, entre cámaras empresariales, sindicatos de trabajadores y organismos gubernamentales. (OEI, 2010: 144)

Asimismo se reconoce que, frente a un tema tan complejo, es necesario promover sinergias productivas entre los diferentes actores, tanto públicos como privados; y en ese sentido toda la creatividad asociada al desarrollo de nuevas formas de relación y de acción mejorará los retornos de la inversión individual y social. La comunidad internacional también se convierte en un importante miembro de la red de actores que pueden contribuir al logro de estos fines, ya sea participando del financiamiento o aportando el conocimiento que resulta de su experiencia en acciones exitosas. (OEI, 2010: 145)

Estas posturas se contraponen al paradigma que postula a la educación como un derecho humano y social que debe ser garantizado por el Estado.

Educación técnica y emancipación

Actualmente en Argentina, la educación técnico profesional es testigo de un proceso de valorización luego de un período adverso. No obstante su origen y desarrollo como un subsistema segmentado destinado a los sectores populares dentro del sistema educativo (Pineau, 1991) (Gallart, 2003), en la actualidad su importancia estratégica y potencialidad para el desarrollo social está siendo revalorizada. Esto se debe, por un lado, a las posibilidades de apropiación y de desarrollo personal integral que conlleva la adquisición de saberes que posibilitan la transformación y la concreción de proyectos profesionales y productivos. Por otro lado, su relevancia también reside en el impacto, tanto en el entorno comunitario inmediato como en la sociedad en su conjunto, de los conocimientos, innovaciones y desarrollos técnicos y tecnológicos realizados. Este impulso de la ETP en Argentina posee sustento en una ley nacional específica (La Ley de ETP N° 26.058 de 2005), la cual inauguró una batería de componentes y programas que tienen por objetivo el fortalecimiento de la calidad de la educación técnico profesional. Entre ellos se encuentra el establecimiento del Fondo para la Mejora de la Calidad de la ETP, el cual fija un porcentaje del PBI que debe destinarse a la inversión en la modalidad. Otras acciones son la creación del Registro Federal de Instituciones de ETP y el Catálogo Nacional de Títulos y Certificados de ETP. Además puede destacarse el proceso de Homologación de Títulos y Planes, entre otras acciones.

La ETP guarda la potencialidad de constituir un campo estratégico clave para el desarrollo científico, tecnológico y productivo de un país. El impulso y consolidación de este sistema educativo aparece claramente como imprescindible. De modo que el debate gira más bien en torno a qué tipo de experiencias y prácticas educativas nos interesa propiciar, así como cuál es el sentido y objetivo último de la política educativa en esta modalidad. Además, en el caso de la educación técnica en particular, la discusión en relación a la formación para qué trabajo deviene más notoria e insoslayable. Esto no significa que problemas como la formación y condiciones de trabajo docente; condiciones materiales y de infraestructura, la redefinición del formato escolar; entre tantos otros, se encuentren resueltos.

Estamos surcando vientos de cambio que impulsan nuestro andar. En los últimos años se han desplegado importantes avances: hemos desarrollado experiencias, producido mejoras y acumulado aprendizajes. Hoy la reflexión sobre lo realizado y lo que aún resta por hacer puede ser efectuado por una comunidad educativa robustecida junto con un Estado fortalecido y protagonista. Estos elementos delimitan un contexto privilegiado para profundizar los cambios y afrontar nuevos desafíos. Ciertamente no podemos retroceder frente a las conquistas alcanzadas ni desaprovechar este escenario tan favorable para contribuir al impulso de las transformaciones pendientes. Cada uno, a partir de su práctica cotidiana, posee indicios sobre la dirección de los cambios necesarios.

En este contexto nos interesa introducir la propuesta de avanzar hacia una educación emancipadora, a la que sólo podemos aproximarnos a través de la reflexión crítica, la participación democrática, el intercambio y el debate. Asimismo, es deseable que este proceso de construcción colectiva hacia una educación emancipadora cuente con la intervención del Estado para que, junto con las escuelas y centros, sindicatos, las organizaciones sociales, movimientos sociales y cooperativos así como otros miembros de la comunidad educativa, aúnen voluntades hacia el desarrollo de una educación, una pedagogía y una formación para un trabajo emancipador. Esto demandará que los objetivos y sentidos depositados en las prácticas educativas aspiren al desarrollo integral de los ciudadanos, la valorización de los saberes y cultura regional, así como el fortalecimiento de los lazos solidarios y cooperativos en miras a la transformación social tan anhelada para los pueblos de Nuestra América.

En relación al tema que estamos abordando —los nexos posibles y en disputa entre *educación y trabajo*— caben sugerir dos dimensiones imbricadas.

En un primer nivel, el *trabajo*, entendido como una praxis histórica y social tendiente a transformar la naturaleza para satisfacer necesidades humanas reconoce modelos que se superimponen a fines antagónicos. El “trabajo” concebido como “empleo” supone —lo vimos ya— una relación de enajenación y opresión. Como proceso y como producto, es una obviada, genera valores de uso que en tanto útiles y necesarios (en algún nivel de análisis) se pueden convertir en valores de cambio. Para que alguien compre algo, tiene que asumir que eso que compra —cualquier mercancía de la que se trate— tiene para el comprador un sentido, un uso, un valor. Otro modelo es el trabajo desenajenado, que convierte a los productores en gobernantes del proceso productivo. En estos modelos antagónicos, juega un segundo nivel de análisis que tiene que ver con el modelo de desarrollo en el que se inscriben estos tipos de trabajo. Los “empleos” como aspecto de la relación de producción capitalista no tiene para con la naturaleza sino una relación de dominio hasta niveles de agotamiento. Las experiencias del socialismo real no pudieron generar —en el marco de relaciones laborales no capitalistas— modelos de desarrollos respetuosos del cuidado de la naturaleza. El tema es, por supuesto, complejo. Lo que nos importa destacar aquí es que en la discusión sobre las relaciones entre educación y trabajo es preciso introducir el debate y la decisión acerca del modelo de trabajo a enseñar y el modelo de desarrollo en que dicho modelo de trabajo se inscribe.

En un segundo nivel, asumida nuestra opción por un modelo de trabajo liberador, concebimos al trabajo como un elemento fundamental del proceso pedagógico. El trabajo, como actividad colectiva, transformadora, creativa constituye un insoslayable aspecto de toda pedagogía liberadora. Las mejores tradiciones pedagógicas y los pedagogos que han trascendido a su tiempo han valorado al TRABAJO LIBERADOR como una dimensión esencial de sus propuestas formativas: Simón Rodríguez, José Martí, Franciso Ferrer y Guardia, Antón Semiónovich Makarenko, Pistrak, Luis Iglesias o Jesualdo Sosa son algunos exponentes relevantes de esta pedagogía del trabajo.

CAPITULO III

Condición actual de las Metas 2021

¿Qué ha pasado con su aplicación?
¿Qué alternativas proponemos?

Presentación

Este último apartado muestra las reflexiones surgidas a partir de la implementación de las Metas y sus posibles resultados, así como su impacto en los países y sus sistemas educativos. El primero de ellos se refiere a los efectos prácticos de las Metas, el segundo muestra la evaluación que han hecho de las Metas la OEI a través de los documentos denominados *Miradas* y por último desarrollamos algunas ideas sobre una educación emancipadora, distinta a la que se concibe como fundamento de las Metas 2021.

Sin duda quedan muchas discusiones abiertas sobre las implicaciones de las Metas y las posibilidades reales de sus objetivos. También quedan planteadas otras perspectivas de la educación que se ponen en consideración de los/as lectoras, con el ánimo de abrir espacios de debate sobre la educación que realmente queremos para la generación de los bicentenarios.

Sobre los efectos prácticos y de sentido de las Metas

En estas páginas esbozamos un análisis crítico de las iniciativas en marcha basado en algunos cuestionamientos:

En primer lugar, el proyecto Metas 2021 realiza un análisis abstracto para una región profundamente desigual y organiza la propuesta en torno a dos grandes ejes: la noción de *calidad educativa* y la idea de *inclusión*. Mientras que para la primera se

establecen dispositivos concretos, orientaciones precisas; para la segunda, se plantean algunos objetivos cuantitativos más o menos ambiciosos (a la par que con ratios muy amplias producto de la gran heterogeneidad de la región) pero de manera sospechosamente imprecisa; a la par que no se explicita con qué recursos y bajo la responsabilidad de qué actores se garantizarían las propuestas de expandir la escolaridad. Los estados son los grandes ausentes del discurso general de las Metas. Tenemos hipótesis al respecto —por ejemplo, la previsible resistencia de gobiernos neoliberales como los de Chile, Colombia o México— pero lo cierto es que en lo referido a las garantías efectivas todo lo que se recoge del documento son ambigüedades inconducentes.

En segundo lugar, a pesar del estilo barroco del Documento de las Metas, de sus contradicciones flagrantes, omisiones significativas —todas estrategias discursivas que oscurecen la comprensión de sus orientaciones, formas y contenidos implícitos— hay un proyecto político educativo y un modelo pedagógico. En efecto, más allá de toda consideración semántica o gramatical la propuesta de fondo expresa la hegemonía pedagógica de las fracciones tecnoburocráticas que convergen en alianza con las perspectivas de mercado. Es así pues se define que lo importante de la educación es la transmisión de contenidos elaborados por expertos, traducidos por manuales, gestionados por los docentes, absorbidos por los estudiantes y medidos por los ministerios (u otras agencias públicas o privadas; locales, nacionales o supranacionales). Dichos procesos permiten la medición, comparación, sanción, estimulando la competencia alrededor de paquetes pedagógicos estandarizados. En una interesante combinación se opera un proceso de violencia simbólica al establecer como sentido de la relación pedagógica, de la dinámica institucional y de la política educativa el hecho de promover la absorción acrítica de conocimientos ajenos y enajenantes. Se alinea con la lógica de mercado al fomentar procesos de competencia en los casos más avanzados los resultados se traducen en financiamientos diferenciales, en premios y castigos a los docentes así como a la estigmatización pública de instituciones escolares. Siempre serán responsables por los malos resultados los estudiantes, sus familias, los docentes, las instituciones pero nunca el propio modelo pedagógico destinado a formar repetidores de contenidos ajenos, ni la política educativa que es responsable de la formación de un cuasi mercado de sujetos disciplinados, aburridos y conformistas.

En tercer lugar, si el análisis de la letra nos conduce a algunas conclusiones poco edificantes (como vimos, un estruendoso silencio acerca de las garantías y un eficaz sometimiento pedagógico detrás de la noción de “calidad educativa”), es preciso advertir una idea de vinculación que España y Portugal proponen a sus antiguas colonias asumiendo un tono caritativo. Esta actitud señorial genera una mayor indignación en la medida en que una parte de las miserias actuales de nuestro continente tiene sus orígenes en la conquista sangrienta que se hizo por la cruz y por la espada. Sin haber saldado su responsabilidad histórica en el mayor genocidio de la Humanidad, la propuesta discurre como si nada hubiese que decir de aquél pasado ominoso y de su proyección en las injusticias del presente.

En cuarto lugar, aparecen a lo largo del texto algunas razones que permiten comprender por dónde pasan algunos intereses algo más terrenales que las elevadas referencias a la inclusión social y educativa con que la OEI legitima sus Metas. Por caso, se plantea la centralidad de desplegar acciones hacia los docentes. El texto afirma:

El fortalecimiento de la profesión docente constituye (...) uno de los ejes prioritarios de la actuación de la OEI (...) El propósito decidido de la OEI para los próximos años es:

- Colaborar con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta del profesorado obtenga la acreditación correspondiente
- Contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente
- Desarrollar experiencias innovadoras para el apoyo a los profesores principiantes
- Colaborar en los diseños de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional
- Acompañar iniciativas que mejoren la organización y el funcionamiento de las escuelas y que repercutan de forma positiva en el trabajo de los docentes
- Apoyar la creación de redes de profesores que desarrollen proyectos innovadores. (OEI, 2010: 137)

(...) ante la magnitud de los retos planteados en todos los países iberoamericanos, se impone la necesidad de colaboración. La tarea de la OEI es, precisamente, contribuir a esta cooperación entre todas las instituciones públicas y privadas que tengan voluntad de aportar iniciativas y experiencias. Aprender entre

todos es la mejor estrategia para acertar en el proceso del cambio educativo. (OEI, 2010: 117)

Para esto:

(...) se aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI. Su objetivo es contribuir a la construcción de dicho Espacio Iberoamericano del Conocimiento, tendiendo a fortalecer y a mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales. (OEI, 2010: 259)

En relación a los docentes —un gran foco de la preocupación del órgano iberoamericano— éstos serán objeto de particular atención por la OEI, que promoverá ámbitos de formación que los pongan en línea con las exigencias de la *calidad educativa* propiciada por el organismo. En tal sentido, se expresa un compromiso de “ampliar y fortalecer la oferta formativa del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI” e “Impulsar cursos de formación de posgrado a distancia o con carácter semi presencial a través del CAEU” (OEI, 2010: 255).

Agregando nuevas ofertas, la OEI propone un curso especializado en educación infantil en el marco de su Centro de Altos Estudios Universitarios, así como:

(...) Colaborar con los diferentes países por medio del apoyo técnico, el intercambio de programas y de iniciativas, la elaboración de modelos variados para la atención educativa de la primera infancia y el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto para propiciar la participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños. Adicionalmente, la OEI ha incluido entre sus estrategias y líneas de acción sensibilizar a todos los sectores sociales y a las diferentes instituciones públicas y privadas sobre los derechos de la infancia, elaborar un índice de cumplimiento de dichos derechos y colaborar en la construcción de un sistema integral de indicadores sobre la infancia. (OEI, 2010: 101)

El documento sigue describiendo iniciativas que ya existen: programas de países para que todos los niños dispongan de un ordenador, red de portales educativos de los ministerios:

(...) cursos de formación virtual organizados y promovidos por diferentes instituciones, también por el Centro de Altos Estudios Universitario (CAEU) de la OEI; el desarrollo de sistemas de indicadores a través de, entre otros, del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) con sede en Sao Paulo, y los concursos públicos para conocer las mejores experiencias y para premiar a las personas y a las instituciones más comprometidas o que mejores resultados estén obteniendo. (OEI, 2010: 117)

Las ofertas del CAEU tienen una gran amplitud de propuestas para facilitar el avance de las Metas:

Reforzar la comisión asesora de expertos de la OEI en lectura y bibliotecas. Crear un curso de especialización, a distancia, sobre la cultura escrita (...) en el marco de la oferta formativa del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, e impulsado en colaboración con algunas de las universidades más representativas en este tema. (OEI, 2010: 244)

También surge como línea de acción para la Educación Técnico Profesional la idea de “Mantener la oferta de un curso especializado de formación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la cualificación de equipos responsables de las políticas de reforma de las ETP” (OEI, 2010: 249).

No queda fuera de la propuesta el desarrollo de “(...) un curso especializado en valores en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI” (OEI, 2010: 251) a lo que se agregan, entre otras iniciativas, el “(...) ofrecer y mantener un curso especializado, en el marco del Centro de Altos Estudios de la OEI, para la formación y especialización de responsables de políticas y programas de alfabetización y educación a lo largo de la vida” (OEI, 2010: 253).

En lo referido a la educación artística también hay propuestas donde la OEI asume un fuerte protagonismo transformador al “Ofrecer un curso de especialización en educación artística en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI” (OEI, 2010: 258).

Para asegurar un eficaz desempeño de los administradores, también la OEI se propone la formación de funcionarios ministeriales. Así, se ofrece para “Diseñar e implementar programas de

fortalecimiento institucional destinados a funcionarios públicos de las administraciones de educación, ciencia y cultura, a través de las escuelas especializadas de la CAEU de la OEI, haciendo especial hincapié en los programas de formación docente” (OEI, 2010: 261).

Desde luego, no podía faltar un expreso compromiso para el núcleo duro de su propuesta pedagógica: mejorar los dispositivos de evaluación. Nos dice la OEI que está dispuesta a “ofrecer asesoramiento a los países para fortalecer sus institutos de evaluación y sus unidades de estadística, con el fin de mejorar el desarrollo de sus programas de evaluación”, y en esta misma línea complementa con la iniciativa de “ofertar un curso especializado en indicadores educativos, y otro sobre evaluación educativa, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI” (OEI, 2010: 246).

También hay ofertas de OEI para investigación, desarrollo e innovación:

Entre todas ellas la OEI potenciará de forma prioritaria las siguientes:

- El funcionamiento del Observatorio de la ciencia, la Tecnología y la Sociedad en Iberoamérica
- El apoyo a los jóvenes para el estudio de la ciencia y la tecnología
- La realización de estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto
- El desarrollo del programa ‘Becas Pablo Neruda’ para la movilidad de estudiantes y docentes universitarios
- El establecimiento de mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria
- El fomento y la constitución de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación
- La oferta de cursos dirigidos a funcionarios públicos de las distintas administraciones de las áreas de ciencia, tecnología e innovación, a través de las Escuelas Especializadas del Centro de Altos Estudios. (OEI, 2010: 141)

Las TIC también son materia de renovadas oportunidades pedagógicas y económicas, ya que la OEI plantea “Fortalecer el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de la OEI especializado en TIC, con sede en Sao Paulo, como instrumento para el apoyo, formulación y evaluación de propuestas educativas en el uso de las TIC” (OEI, 2010: 241).

Podemos apreciar en este exhaustivo y agotador recorrido el hecho de que para cada fragmento de la propuesta pedagógica se articula una propuesta de formación, monitoreo, provisión tecnológica u organización para las cuales la OEI se ofrece como prestador para esas iniciativas que requerirán, claro, recursos económicos aportados por los estados firmantes.

A algo más de tres años de la firma de las Metas, el mundo siguió su curso, y sabemos que hubo reuniones del Consejo promovido por la OEI para el cumplimiento de las Metas. Hemos seguido sus análisis y debates en la medida en que la información ha salido a la luz pública, siempre con dificultades a la hora de saber la concreción de las mismas, pero estamos al tanto de otros acontecimientos a la vez esperanzadores y preocupantes.

Las políticas educativas neoliberales en nuestra Región se acen-tuaron en nuestros países, a contramano de las interpelaciones de la OEI. Chile fue en 2011 epicentro de multitudinarias manifestaciones contra la mercantilización educativa, sin haberle arrancado al go-bierno de Sebastián Piñera ninguna conquista a favor de la demo-cratización educativa. En Colombia hubo iniciativas privatizadoras pero estas fueron resistidas —ahora con éxito— por estudiantes movilizados. Otras políticas educativas, de intensas búsquedas liberadoras, avanzan más acá y más allá de las pruebas PISA. Así, Venezuela prosigue la invención de una educación emancipadora sin otorgar ninguna relevancia a las pruebas internacionales.

No sabemos, entre tanto, cuánto gastaron los estados en capa-citación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAIEU) de la OEI, cuánto en paquetes tecnológicos, cuánta labor de oficinista de la tecnocracia habrá cumplido con su labor misionera pero advertimos el riesgo de que estos tres años hayan sido útiles para contribuir a la difusión del sentido común tecnocrático de una pedagogía de la res-puesta correcta, de una educación del ranking y la competencia. No

sabemos cuántas ONG e instituciones se habrán beneficiado de estos paquetes de negocios educativos, pero advertimos que este camino no conducirá a la segunda emancipación de Nuestra América. Terminamos retomando el punto de las primeras páginas, acerca de la unidad de nuestro continente y el papel que está llamada a jugar la educación.

De esa construcción compleja referimos desde el inicio de este texto. Si Piñera presidió la Celac escoltado por Raúl Castro y Hugo Chávez Frías puede percibirse que pensar un modelo educativo para toda la región va a ser un arduo trabajo de unidad y disputa.

Sin darle al asunto más relevancia del que tiene, venimos a descubrir en el análisis del texto de las Metas que se esconde un proyecto insostenible para las fuerzas que propiciamos transformaciones profundas, de inspiración emancipadora y revolucionaria. Porque expresa un modelo pedagógico y un proyecto político educativo neocolonial, en convergencias de fondo con las propuestas del Banco Mundial. Porque se hace desde una identidad y unas relaciones históricas lejanas y presentes de contenidos coloniales y neocoloniales. Porque más allá de los negocios que propicia esta nueva moda pedagógica, agudiza los viejos problemas del siglo XX y ni por asomo plantea los problemas del siglo XXI para un proyecto colectivo nuestroamericano.

Nuestro continente es escenario de procesos de un enorme dinamismo transformador de viejas estructuras, y sede de debates muy importantes. Los países del ALBA²¹ se preguntan por el destino del capitalismo y ensayan alternativas ligadas al *buen vivir* como opción civilizatoria (y nada homogénea) frente a las que nos ofrecen las fracciones sociales del capital, sus intelectuales, sus militares y sus políticos.

En este debate de fondo la cuestión educativa adquiere un nuevo sentido y las luchas por su orientación, su inspiración, sus contenidos,

(21) Alianza Bolivariana para las Américas, una iniciativa de integración Latinoamericana como contrapropuesta a lo que se denominaba el ALCA; Área de Libre Comercio para las Américas, que intentaba generar procesos de libre comercio entre Latinoamérica y Estados Unidos y que fue frenada en un encuentro en Mar del Plata en 2005 por los gobiernos alternativos de la región.

sus formas, los procesos de creación se convierten en requerimientos estratégicos y urgentes para nosotros, que habitamos y sufrimos los sistemas educativos del presente, proyectando los del porvenir.

El rechazo a las Metas 2021 tiene los mismos fundamentos que nos hicieron rechazar en los años noventa las fórmulas catastróficas del Banco Mundial, con el aditamento esperanzador de que otro mundo es posible. De que otra América Latina y Caribeña es posible. Y de que otra educación, emancipadora, democrática, igualitaria, diversa es posible. Tan posible como necesaria.

La OEI se debate entre las palabras y los hechos

A lo largo de este trabajo hemos recorrido el contenido del texto de las Metas, sin avanzar un centímetro en la aplicación de iniciativas desplegadas en su nombre.

Las propuestas de formación o la provisión de paquetes tecnológicos no fueron objeto de análisis así como tampoco lo fue el uso de la cobertura de la OEI para propiciar la continuidad de políticas públicas fundadas en la lógica de “programas y proyectos” que —entre otras cosas— encubren modernos mecanismos de precarización del trabajo.

Por decirlo de algún modo, nos centramos en el análisis del discurso, en sus supuestos, sus contradicciones, en la crítica de muchas de sus formulaciones.

En esta sección hay algunas razones para introducir, aunque más no sea como reflexión contextual, a las realidades (fundamentalmente político-educativas) que dan más elementos para comprender aquellos significados ocultos de las Metas.

Haremos foco en dos objetos. Por un lado, la referencia a las novedades político-educativas en España con las políticas públicas del Partido Popular y, especialmente, las novedades antidemocráticas de la nueva legislación educativa. Otro valioso auxiliar de aquellas deducciones a las que arribamos en el análisis de las Metas 2021 es el Informe “*Miradas Sobre La Educación En Iberoamérica*” correspondiente al año 2012.

Expresamos nuestro desacuerdo con la lectura histórica que sostiene cierta unidad entre las luchas internas que en la península ibérica se libraron con la caída de Fernando VII y el proceso independentista de la América Española. No asumimos la unidad de la América Española y sus luchas emancipadoras con los conflictos internos de la Metrópolis. Por el contrario, entendemos que la batalla de la América fue contra la dominación española, perpetrada a lo largo de trescientos años de genocidio y latrocinio.

Si la Organización de Estados Iberoamericanos —presidida, recordamos, por el Rey Juan Carlos de España— carecía de autoridad histórica para impulsar “La Educación Que Queremos Para la Generación de los Bicentenarios”, un recorrido a propósito del proyecto educativo oficial en el país rector de la OEI le quita toda autoridad ético-política. La inconsistencia de algunas de las formulaciones en defensa de la “inclusión educativa” se da de bruces con la orientación neoliberal y conservadora del gobierno de Mariano Rajoy.

Por otro lado, una lectura atenta del informe de la OEI 2012 estudiando la implementación de las Metas en su segundo año de implementación revelan unos enfoques y análisis que, en el mejor de los casos, pueden caracterizarse como controvertidos y en una visión más impiadosa como perspectivas francamente deshonestas.

Repasemos estos puntos.

Una política autoritaria y excluyente

El Real decreto-ley 14/2012, de 20 de abril de 2012 fundamenta la necesidad de tomar “*medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*”. Sin embargo, el argumento que intenta legitimar esta política educativa. Según el diario español *El País Digital* —del grupo comunicacional PRISA—, “El Partido Popular considera ‘urgente’ e ‘inaplazable’ la reforma educativa, pues las cifras demuestran que el sistema ‘no funciona’. El 18% de los jóvenes de 18 a 24 años no cursaban ningún tipo de ciclo educativo en 2012, mientras la media europea es del 12,8%. La tasa de abandono temprano se sitúa en el 24,9%.” (17 de mayo de 2013).

Estos argumentos no permiten explicar, sin embargo, por qué se reimplanta la enseñanza religiosa como parte del currículo

escolar.²² *El País Digital* —insistimos, a quién ningún analista serio puede calificar de izquierdista— comenta el mismo 17 de mayo:

La nota de Religión volverá a contar para hacer la media y para obtener becas. Es otra victoria de los obispos españoles en el proyecto de reforma de la enseñanza que hoy ha aprobado el Gobierno y que concita una fuerte oposición de los más variados sectores, desde la comunidad educativa (sobre todo en la escuela pública) a casi todo el arco político fuera del PP. El ministro José Ignacio Wert ha defendido su reforma como el antídoto para mejorar un sistema escolar que sufre un 24,5% de abandono escolar y obtiene resultados mediocres en las evaluaciones internacionales. (17 de Mayo de 2013)

En términos del respeto a la diversidad cultural la imposición de religión católica expresa una tendencia controvertida, otro aspecto convergente es el desplazamiento de las lenguas maternas no españolas. El ciudadano Oriol Franch, de Barcelona, denuncia que “esta Ley no puede prosperar ya que pone en peligro la lengua catalana, un bien cultural del país, y mi lengua materna y vehicular: ¿Qué nivel espera el ministro que se alcance relegando el catalán a cuarto idioma en los estudios?”.

La misma fuente advierte una de las tendencias de la política de Rajoy: desde 2010 a 2013 los presupuestos del estado español y las comunidades se redujeron en más de 6300 millones de euros. El Ministerio de Educación redujo de punta a punta casi 1150 millones, a la sazón un 37% de recorte. Es probable que el recorte sea aún mayor, cuando se terminen de contabilizar los cambios a la baja en la totalidad de las cuatro regiones autónomas.

Dejemos que vuelva a hablar *El País*, fuente insospechable de hostilidad antigubernamental:

Los presupuestos iniciales de 2010 fueron los más altos que han tenido las escuelas y universidades españolas, aunque solo

(22) En Colombia por ejemplo, bajo el gobierno de Uribe, se volvió a instalar la clase de religión en los colegios públicos, luego de haber sido retirada en la última Ley de Educación, como respeto a la diversidad de creencias en el país.

duraron unos meses, pues en mayo de aquel año llegó el primer tijeretazo por la rebaja de sueldos a los funcionarios decretada por el Gobierno socialista. Desde entonces, los ajustes se han ido agravando a medida que lo hacía la crisis. La tijera empezó a entrar en el transporte escolar, el gasto en publicidad, las infraestructuras, las actividades extraescolares, o los gastos corrientes, como la luz y el agua. Los responsables políticos que acometían los recortes sostenían que no empeoraría en ningún caso la calidad del sistema. Siguieron sosteniendo lo mismo cuando se saltó a recortar las plantillas de profesorado (se ha reducido en varias decenas de miles) y, con ello, numerosas medidas de atención a los alumnos más desfavorecidos. Y lo siguieron manteniendo el pasado abril, cuando el Gobierno central, ya en manos del PP, cambió la ley para eliminar los obstáculos que impedían seguir disminuyendo plantillas. Aquel decreto aumentó el número máximo de alumnos por aula y el mínimo de horas de clase semanales que han de dar los docentes de la escuela pública e incluyó una medida parecida a esta última para los profesores de Universidad. Además, no se cubrirían las bajas hasta la tercera semana y se invitó a las comunidades a aumentar el precio de las matrículas universitarias. El objetivo era recortar más de 3.000 millones adicionales a los que ya se habían recortado. Esas medidas se ven reflejadas en los proyectos presupuestarios para 2013. (2 de diciembre de 2012)

Resulta evidente que estas medidas van en dirección contraria a los valores promovidos por el discurso oficial de la OEI. Una sostenida política de ajuste desplegada por el PSOE en el último tramo del gobierno en 2010 y parte de 2011 —en el momento de firma de las Metas— y profundizada en los años del gobierno conservador de Mariano Rajoy constituye una verdadera desmentida a la retórica de este organismo supranacional, que tiene a España como nave insignia. No nos asomaremos por la situación en Portugal, pero el gobierno de ese país viene desarrollando una idéntica política pública de ajuste.

Tampoco el respeto la diversidad cultural parece constituir un eje de la política educativa en España en la medida en que, según vimos, se vuelve a consagrar la obligatoriedad de la enseñanza religiosa a la par que se desplaza el lugar de las lenguas regionales.

Esta contradicción insalvable entre una retórica de ampliación de la educación y una política de restricción del derecho y creciente privatización es la expresión palmaria de una hipocresía institucionalizada. A modo de ejemplo, la ONU aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en la que sostiene que “toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria” (OEI, 2010: 21). Resulta interesante preguntarse quién evalúa la incapacidad de las instituciones globales en alianza con los gobiernos nacionales para incumplir un compromiso tan elemental como la alfabetización y la conclusión de la educación básica. Las Metas del Milenio y el proyecto Educación Para Todos reiteran el compromiso de llegar a 2015 a este objetivo modesto, y no existen —a dos años vista— ninguna posibilidad de que dicho compromiso se cumpla. ¿Quién evaluará la eficacia de estos organismos a la hora de contribuir a la democratización efectiva en la distribución de conocimientos y reconocimientos? Sobre el punto, todo lo que hay es un estruendoso silencio.

“Miradas sobre la Educación en Iberoamérica”. El informe 2012

El informe cuenta con una presentación en la que Álvaro Marchesi Ullastres —su Secretario General— advierte que este documento vuelca una tarea en la cual se optó

(...) por dedicar especial atención a las opiniones y expectativas que posee la población de los países iberoamericanos acerca de la educación. (...) permite conocer con cierto grado de detalle la percepción que los ciudadanos de los países miembros de la OEI poseen sobre la educación, sus diferentes niveles, los recursos disponibles y los resultados obtenidos. (OEI, 2012: 8)

Resulta interesante señalar que a continuación Marchesi advierte acerca de los límites de la información relevada. Dice que las percepciones ciudadanas expresan

(...) una opinión influida, no cabe duda, por sus expectativas, su historia, los mensajes transmitidos en los medios de comunica-

ción y los posibles conflictos inmediatos vividos. No sería justo que de estas valoraciones se obtuvieran conclusiones sobre el nivel educativo alcanzado por el país en comparación con el resto de los países de la región. Para ello sería más oportuno hacer uso de los datos cuantitativos sobre los países que también se presentan en los anexos. (OEI, 2012: 8)

Sin embargo, esta limitación de las percepciones no es obstáculo pues “conocer el estado de opinión de la sociedad sobre la educación, su nivel de satisfacción, sus preferencias y expectativas, y puede contribuir a orientar decisiones futuras en el campo de las políticas públicas en educación.” (OEI, 2012: 8)

En pasajes posteriores se hace hincapié en el valor de la información para la toma de decisiones. Se advierte que el sistema de seguimiento y evaluación tiene como objetivo “proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance de la consecución de las Metas” (OEI, 2012: 8). Esta información sólo es susceptible de construirla a partir de “institutos, agencias o instituciones nacionales responsables de la evaluación y de la elaboración de estadísticas de la educación” (OEI, 2012: 24). Pero surge de vuelta la tensión entre una información cuantitativa y estadística versus una información cualitativa, que exprese percepciones y expectativas de los informantes. ¿Qué se relevó? En el texto se afirma que aquellos merecieron “especial atención los [aspectos] relativos a la percepción, la valoración y las expectativas que la población iberoamericana tiene acerca del sistema educativo que se recién los niños y los jóvenes” (OEI, 2012: 29).

A la hora de explicitar la herramienta, se enuncia que tres países fueron excluidos de la muestra: España, Portugal y Cuba. Curiosa omisión. Especialmente resulta interesante recordar que por ese mismo 2011 se definían los crecientes recortes a la educación pública en España y ya se registraban crecientes movilizaciones en defensa del derecho a la educación, conculcado por el gobierno conservador del Partido Popular en esta política de ajuste estructural.

También en Portugal se producía —para la misma época y hasta hoy día— una idéntica política que, bajo el justificativo de la “crisis” y la “austeridad” implantaba una efectiva deserción del Estado como instrumento para garantizar derechos.

Ese mismo año de 2011 fue escenario de un inusitado movimiento de masas en Chile contra los fundamentos mercantilistas de la educación. Centenares de miles de personas se expresaron contra los núcleos duros del modelo educativo neoliberal, tecnocrático y conservador de Chile.

La exclusión de Cuba —que tiene muy elevados niveles de cobertura de educación y, aún en términos de la lógica de la medición estandarizada, muy buenos resultados— tampoco aparece justificada en el texto.

Si nos generaba alguna duda la advertencia del texto acerca de posibles tensiones entre las percepciones y expectativas relevadas y los indicadores cuantitativos el misterio se devela en las páginas 31 y 32.

Nos permitimos el atrevimiento de copiar el texto en extenso pues da cuenta de la notable operación ideológica que realizan los autores del informe:

Un buen ejemplo de esta tensión se manifiesta en las valoraciones de los ciudadanos chilenos sobre su educación y los datos que proceden de otras evaluaciones e indicadores. Si comparamos los resultados de calidad y cobertura del sistema educativo chileno, se concluye que este se encuentra, de forma consistente, entre los mejores de Latinoamérica. Así, por ejemplo, los resultados de PISA 2009 (...) ubican a Chile como el país de mejor desempeño en la región en la prueba de lectura (...). Más aún, un reciente estudio realizado entre 49 países y 41 estados de Estados Unidos, en el que se analizan las trayectorias en pruebas como TIMMS, PIRLS, y PISA, situó a Chile como el segundo país que más ha mejorado sus resultados en educación durante los últimos quince años, después de Letonia y por encima de naciones como Estados Unidos. Sin embargo, esto no se refleja en la encuesta de percepción, en primer lugar, porque esta fue realizada durante el período más intenso de las manifestaciones estudiantiles chilenos (agosto de 2011), lo que impone una condicionante crítica que probablemente pesó en las respuestas de los entrevistados.²³ (OEI, 2012: 31)

(23) "Miradas sobre la Educación en Iberoamérica", *2021 Metas Educativas*, 2012, p. 31

Los técnicos se muestran confundidos por esta insalvable contradicción... ¿Cómo es posible que haya un repudio a un proyecto político educativo masivo, con movilizaciones gigantescas y pacíficas y la realización de un plebiscito donde más de un millón cien mil ciudadanos se expresaron contra dicho modelo?

Al parecer, los técnicos no recorrieron las calles ni los establecimientos. Hay testimonios que advierten que en los operativos de evaluación hay establecimientos en los cuales los niños y jóvenes con dudoso rendimiento académico son invitados a ausentarse el día del examen. Pero independientemente de esa cuestión —para nada menor y en todo caso materia de investigación— la lectura de los medios de comunicación de masas (aún quienes apoyan al gobierno de Sebastián Piñera) informaron cuáles eran los móviles de esa protesta.

Sin embargo, nuestros técnicos ignorando el tenor de la masiva oposición al modelo de mercado llegan a una conclusión enteramente distinta. Ellos sostienen que

(...) estas mismas manifestaciones reflejan las elevadas expectativas que la sociedad chilena deposita en la calidad educativa, reconociéndola como la piedra angular para derrotar la desigualdad y equiparar las oportunidades de todos los chilenos. Esta misma circunstancia, al elevar las expectativas asociadas a la educación, permite explicar por qué, pese a los palpables progresos expresados en los resultados educativos del país, persiste entre los chilenos una sensación de disconformidad. Al respecto no parece descaminado aventurar que, al revés de lo que se muestra a primera vista, que ha sido esta misma insatisfacción, este querer más, el motor que ha impulsado y seguirá impulsando los progresos que Chile evidencia en materia educativa. En el mismo sentido, su incorporación de la OCDE en 2010 ha significado que el punto de comparación en educación, así como en otros ámbitos, se haya elevado considerablemente para este país sudamericano. (OEI, 2012: 31-32)

Estas definiciones resultan a todas luces inaceptables, que tiene como principal omisión el ocultamiento de la contundente crítica a la mercantilización educativa que profundizó a niveles inéditos la desigualdad educativa. Esta masiva movilización contra un sistema educativo clasista y excluyente ha constituido el principal punto de

cuestionamiento al estado de cosas en la educación chilena. Esta reivindicación ligada al acceso, permanencia y finalización (indicador de logro escolar) es tan fuerte que fue desplazado a un segundo plano el debate (incipiente) acerca de los propios supuestos de “calidad educativa”. Es decir, no expresó la crítica a la idea de que los buenos resultados de operativos estandarizados de evaluación eran sinónimo de una educación considerada “de excelencia”. Pero hay algunos indicios de que ese es el próximo punto del programa reivindicativo del movimiento estudiantil, social, político y cultural en construcción.²⁴

Preguntas amañadas

En otro apartado se vuelcan las preguntas formuladas para captar las opiniones, valoraciones, expectativas de la educación. Sin definir en ningún lugar hasta allí la noción de “calidad educativa” preguntan, por ejemplo:

- ¿Cómo calificaría Ud. La calidad de la educación pública en (país)?;
- Usando la misma escala, ¿la educación privada?;
- ¿Cómo diría que funciona la educación pública preescolar?;
- ¿La educación pública primaria?;
- ¿Y la educación pública secundaria;
- ¿Y la educación pública técnico-profesional? (OEI, 2012: 33)

Puede observarse que —insistimos— no se explicita en ningún lugar noción de “calidad”. Esta omisión opera como un sobreentendido que genera dudas respecto de la propia herramienta de relevamiento de información.

En estadística se plantea que todo instrumento de medición debe tener ciertos atributos: relevancia, pertinencia, validez y confiabilidad. La relevancia remite a que la información debe apuntar a recuperar, analizar y valorar aspectos significativos del fenómeno estudiado. En este caso, la discusión sobre la “calidad educativa” nos remite a qué contenidos asume su definición a partir de comprender que coexisten definiciones diferentes y en disputa. Una línea interpretativa

(24) El triunfo de Michelle Bachelet es la expresión político electoral de un cambio cuya profundidad y extensión dependerá de los niveles de organización del movimiento popular en su conjunto.

propone la idea de “calidad” como medición de resultados de operativos estandarizados de evaluación. Otra se refiere a la formación de hombres y mujeres libres, que desarrollen todos los aspectos de su personalidad (saber pensar, saber hacer, saber decir, saber sentir/ expresar, saber convivir); que se formen para el trabajo liberador o como ciudadanos-gobernantes de una democracia protagónica y participativa. Se puede por tanto advertir aquí que la definición de la relevancia del concepto de calidad educativa (y de la propia calidad educativa) es en cualquier caso fundamental —tanto para los defensores de la “pedagogía de la respuesta correcta” como para quienes sostienen una inspiración en “pedagogías emancipadoras”— y el tópico de la calidad aparece siempre como relevante sólo que, en la medida en que su contenido, forma, alcance, perspectiva es objeto de disputa se abren aquí una serie de problemas teóricos, metodológicos, prácticos, políticos y pedagógicos.

La categoría de pertinencia exige del instrumento que —en relación al fenómeno observado— atienda a aspectos que le corresponden en lo sustancial y en lo formal, dando cuenta de aquello que tiene que ver con la cosa estudiada. Lo que para una concepción tecnocrática es pertinente para una concepción liberadora no lo es, y a la inversa. La idea de “calificar” la calidad (así está formulada la pregunta) sin aclarar a qué se refiere este concepto esconde una indefinición que hace ambiguo aquello que se pretende relevar.

Es válido en la medida en que mide lo que quiere medir o valora lo que quiere valorar. Aquí también se observan las debilidades metodológicas de una construcción teórica lábil.

Finalmente es confiable en la medida en que el instrumento de relevamiento logra captar con precisión (siempre relativa a lo que quiero observar y aprehender) la información sobre un aspecto relevante, a través de un enfoque pertinente y asegurando la validez de lo reconstruido. Para ponerlo en términos de un ejemplo muy rudimentario, hacer medición de longitud con un metro de goma sometido a la presión del calor puede generar una variación en la “longitud” del instrumento que lo hace poco confiable a la información que se quiere relevar.

Estos límites son reconocidos mucho más adelante en el documento. En el marco de la descripción de algunas de las preguntas

del instrumento de relevamiento de opiniones y expectativas se reconoce un límite infranqueable: el acuerdo sobre el significado de los aspectos sobre los que se pregunta. Reconoce, así:

No obstante, hay que resaltar que este ejercicio de asimilación de las (...) preguntas planteadas a las áreas debe ser tomado con cautela, pues para estar seguros acerca de la opinión de que tienen los encuestados sobre cada una de estas áreas hubiera sido necesario disponer de un acuerdo generalizado de los especialistas acerca de cuáles son los aspectos esenciales que definen a cada una de ellas. Sólo en ese momento sería posible formular conjuntos equivalentes de preguntas directas para cada una de las áreas consideradas prioritarias para formular estrategias de mejora de las políticas educativas. (OEI, 2012: 63)

A confesión de parte, relevo de pruebas. ¿Pero qué “evaluará” esta impericia técnica del Informe? ¿O será, más bien, que estas imprecisiones que generarían una reprobación en un examen elemental de estadística, son condición para unas conclusiones y unas propuestas de política educativa promovida por la OEI?

En otro orden, podemos apreciar que en las preguntas la denominada educación pública es enjuiciada y se pone como contraparte una pregunta sobre privada. En la perspectiva neoliberal la divisoria es gris, pues se asume que “toda educación es pública” sólo que varía el tipo de gestión. Pero si esa definición difusa se preserva a los fines de asegurar los privilegios al sector privado, a la hora de “calificar” se sostiene una notable divisoria cuya pretensión o cuyos efectos —en todo caso— es la descalificación de la educación estatal.

Producto de esta metodología y sus supuestos se nos presentan unas conclusiones interesantes: en el caso chileno, se concluye que los datos objetivos son contrastantes con los subjetivos y se concluye que estos últimos son los más importantes. Veamos en la letra del texto del informe:

Como se ha señalado, conviene considerar los resultados de esta valoración global, pues inevitablemente, las percepciones de los ciudadanos no son ajenas a las circunstancias sociales, económicas y políticas de cada país en el momento de realizarse

la encuesta. Dichas circunstancias afectarán a todos los indicadores, no sólo a los educativos, cuando se trata de valoraciones de aspectos globales. En algunos casos, incluso, han sido particularmente relevantes, como ha sucedido en Chile, país en el que la realización del estudio ha coincidido en el tiempo con notables discrepancias sociales o con confrontaciones cuyo origen se debe a la adopción de determinadas políticas educativas. En estos casos es especialmente conveniente considerar la información objetiva que ofrece el conjunto de indicadores educativos, así como la que proporcionan los estudios de evaluación, tanto nacionales como internacionales. Los indicadores y las evaluaciones dan cuenta de unos resultados que en muchos casos son superiores a las medias latinoamericanas, si bien contrastan con una valoración de la educación por parte de las respectivas poblaciones que resultan inferiores a dichas medias. (OEI, 2012: 34)

Resulta impactante la operación ideológica que despliega el informe, convocando a hacer foco en los resultados de las Pruebas Pisa en lugar de atender al significado profundo de los cuestionamientos de una porción muy relevante de la población en Chile.

La teoría del capital humano

El texto recupera luego insistentemente la Teoría del Capital Humano, en algunos párrafos de manera ostensible y con toda su carga ideológica.

Afirma en la página 36 acerca de la inversión educativa:

Los indicadores educativos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) muestran los beneficios de la inversión. En primer lugar, la propia mejora de la educación, puesto que debe contribuir con ciudadanos mejor preparados y más competentes para afrontar con éxito los retos laborales de la economía global, ejercer sus derechos, libertades y responsabilidades ciudadanas y estar en condiciones de cambiar la economía y la sociedad. (OEI, 2012)

La asunción implícita de “los retos laborales de la economía global”, habida cuenta de las medidas que se vienen desplegando en Europa (y que en Chile han encontrado una expresión muy desa-

rollada) suponen decisiones de precarización creciente del trabajo, descargando en la propia mano de obra —librada ahora a los vaivenes de unos mercados laborales heterogéneos y fragmentados y un silencio cómplice de los estados— la posibilidad de librar una batalla, individual, sin red, para resolver los problemas de la subsistencia. Se genera así un triple mecanismo. Primero, la responsabilización por la suerte laboral a la iniciativa individual, de suerte que, como defienden a viva voz los intelectuales del neoliberal-conservadurismo, “cada quién tiene la suerte que se merece”. Segundo, asignando a la educación y a la política educativa un lugar fundamental en la provisión de “herramientas para la empleabilidad de la persona”. Y, tercero, omitiendo toda referencia a las políticas públicas que van configurando unos ciertos mercados de trabajo. Cuando el Estado asume plenamente lo que Marx caracterizó en el siglo XIX como “Junta de Negocios de la Burguesía” no estamos frente a un Estado Ausente sino a un Estado poderoso que establece reglas de juego al servicio de los intereses concentrados del capital y muy especialmente a favor de la fracción financiera, convertida en timonel neoliberal de un orden económico fundado en la actividad especulativa y de servicios. Tal orden de cosas, inviable en el tiempo, viene estallando violentamente en Europa y la salida que se propone es insistir en las mismas fórmulas de salvataje de bancos y destrucción de la protección social a los sectores más vulnerables. Y el documento de las Metas, lejos de contemplar críticamente este proceso histórico, político y ético convoca simplemente a cada uno a salvarse a sí mismo, y a proponer a la educación como tabla de salvación de un naufragio anunciado.

Esta idea de educación ligada a la rentabilidad económica —que, insistimos, es un modo de exportar la crisis de la economía a la educación— replica una y otra vez la dimensión social e individual de la educación como mera “inversión”. El texto lo formula sin rodeos:

Asimismo, supone garantizar una formación adaptada a las demandas del mercado de trabajo, que permita que los jóvenes adquieran las competencias necesarias para incorporarse al mundo laboral. En definitiva, formar personas capaces de realizar su propio proyecto de vida dentro de la sociedad actual, participando en ella de una manera activa y justa.”²⁵

(25) “Miradas sobre la Educación en Iberoamérica”, 2021 *Metas Educativas* 2012, p. 69.

Y por si quedaran dudas, retoma el mismo hilo argumental páginas más tarde:

Un último aspecto a valorar sobre la educación como mecanismo de inclusión hace referencia a la capacidad que tienen los sistemas educativos para formar ciudadanos capaces de insertarse con éxito en el mercado laboral. Tradicionalmente, ha sido la formación universitaria la considerada como medio por excelencia para acceder a un buen puesto de trabajo. Sin embargo, cada vez cobran mayor importancia otras opciones formativas, capaces de preparar a los jóvenes con calidad para permitir su inserción en el mundo laboral en condiciones para acceder a buenos puestos de trabajo. Este es el caso de las escuelas de oficio y de la formación profesional. (OEI, 2012: 76)

Resulta bien interesante ver las preguntas que inducen en un único sentido y en una única dirección:

¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?:

- Las escuelas de oficio o formación profesional permiten acceder a un buen trabajo.
 - La formación universitaria permite acceder a un buen trabajo.
- (OEI, 2012: 77)

El discurso, en este caso, expresa una honestidad brutal:

En segundo lugar, por la propia rentabilidad económica de la inversión pública para el conjunto de la sociedad y la inversión privada para los individuos. Como promedio para el conjunto de la OCDE, por cada dólar que invierte una mujer en educación secundaria superior para alcanzar una titulación universitaria recibe 3.3 dólares al o largo de su vida laboral. En el caso de la inversión pública, por cada dólar invertido en la formación universitaria de una mujer que es ya graduada en educación, el país recibe 2.6 dólares. La inversión en educación es, por tanto, desde el punto de vista de rentabilidad estrictamente financiera, una de las mejores inversiones individuales y educativas según los datos de Education at a Glance 2011. (OEI, 2012: 37)

Financiamiento de la educación superior

Queremos revisar un último ejemplo sobre el enfoque sesgado de este informe, que pone en cuestión su legitimidad epistemológica y lo proyecta, más que como un estudio riguroso de los puntos de vista de los actores, en una pieza propagandística de muy vulnerable factura metodológica y muy cuestionable sustento ético-político.

En el estudio “se preguntó la opinión acerca de quién debe hacerse cargo de los costes de la educación, si la familia o el Estado, en los distintos niveles educativos” (OEI, 2012: 80). En el conjunto de los países de la región, las respuestas acerca de la responsabilidad por el financiamiento de los niveles preescolar, primario y secundario dan un 84% a favor de que sea el Estado quien asigne los fondos para asegurar ese derecho. En educación universitaria se reduce levemente a un 77%, pero a cualquier observador imparcial no se le puede escapar que, siendo 77 menos que 84 resulta una mayoría aplastante a favor de la responsabilidad estatal en el financiamiento de la educación superior. Incluso en aquellos países donde hay menor acuerdo con esta postura, en todos supera con creces el 50%: en Panamá el 55%, en Guatemala el 60% y en Brasil el 64%.

No se entiende, dados estos datos, que el Informe entre en las siguientes afirmaciones: “En el caso de la formación universitaria, los encuestados entienden que puede estar cubierta en mayor medida por las aportaciones de las familias” (OEI, 2012: 81). Es interesante señalar que a pesar de esta afirmación que niega los datos volcados, se contradice en una oración consecutiva que afirma:

Esta percepción (sería pertinente aclarar: no la de los datos, sino las nuestras) tiene que ver con los planteamientos que defienden que, una vez garantizada la educación básica para todos en igualdad de condiciones, el Estado debe garantizar también la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. (OEI, 2012: 81)

Nos cuesta entender de donde sale este argumento tras admitir que en promedio el 77% de los entrevistados sostiene la responsabilidad del Estado en materia de financiamiento. Lo que se desprende de estas posiciones es precisamente lo contrario de lo que argumenta el Informe: que al concebirse a la educación como un derecho de ciudadanía es el Estado quien debe asegurar su sostenimiento como

requisito insoslayable de su democratización. Y sin embargo, partiendo de esta afirmación inconsistente, avanzan en conclusiones que sólo pueden partir de una imaginación repleta de preconceptos. Más que los datos, habla pues su prejuicio y su perspectiva ideológica al pasar a fundamentar por qué son las familias las que deben hacerse cargo.

Vuelve con su caballito de batalla: hay que arancelar la educación superior, aunque el 77% lo desmienta. Veamos como lo dicen:

Ahora bien, quien debe financiar este tipo de educación, y particularmente cuál debe ser la aportación del Estado son cuestiones más debatidas. Por un lado, se resalta que la educación superior, tanto de carácter profesional como la académica, tiene un marcado carácter voluntario, frente al obligatorio de la básica. Al mismo tiempo, junto con los beneficios de la inversión en educación, los retornos individuales son también muy elevados (...) (OEI, 2012: 81)

Volvamos: aunque la inmensa mayoría sostiene que el Estado debe financiar la educación superior, ellos insisten con que son las familias las que deben aportar. Y para ello sostienen dos argumentos. Uno, que el nivel es voluntario. Como ocurrió con los otros niveles en términos históricos, la obligatoriedad fue una conquista democratizadora. Con la misma lógica podría proponerse —como lo hizo sin eufemismos el Banco Mundial— que en la medida en que el secundario no es obligatorio también puede ser factible de arancelamiento. Que hoy sea voluntario no es óbice para que una política pública avance en la definición de su obligatoriedad.²⁶

Cuando los técnicos que presentan el informe llegan a una conclusión contraria a la que sostiene la mayoría de los encuestados,

(26) Esto nos lleva a otra discusión —planteada en términos “liberales”— sobre hasta qué punto es justo que un nivel superior sea declarado obligatorio, vulnerando un derecho personalísimo a elegir hasta donde llega la educación formal de cada quién. En el marco de sociedades cada vez más democráticas, es imprescindible afirmar el concepto de educación como derecho y obligación a lo largo de toda la vida. Y una educación democrática y liberadora pensada de tal modo que más allá de su obligatoriedad legal sea una invitación entusiasmante a todos los seres humanos a ser cada vez mejores, más justos y completos con la contribución de una educación prolongada en el tiempo. No es esta una perspectiva “educacionista” (en el sentido de creer que sólo la educación sistemática resuelve los conflictos humanos) sino una propuesta que encuentra en la educación una herramienta —no la única, ni siquiera la principal, que es la política— para la transformación del ser humano y la sociedad hacia relaciones más justas, igualitarias, participativas y diversas.

sacan del arcón neoliberal los viejos argumentos esgrimidos por las derechas elitistas que tuvieron la hegemonía en el último cuarto del siglo XX. Dicen —por la minoría relevada—:

La mayoría de estas opiniones favorables a una participación en la financiación de la educación superior por parte de sus beneficiarios —insistimos, una minoría absoluta de la muestra— estiman que son los propios jóvenes, y no sus familias, quienes deberían hacerse cargo de la parte que les corresponde del coste de su formación una vez finalizados los estudios con éxito e incorporados al mundo laboral. Este planteamiento ayudaría a entender mejor el esfuerzo que debe corresponder al Estado y a los propios individuos en la educación superior. También evita que parte de los recursos públicos se destinen de manera no compensada a financiar la educación superior a jóvenes con circunstancias socioeconómicas especialmente favorecidas, o a aquellos cuyo interés por la formación y su esfuerzo por culminarla son notablemente insuficientes. (OEI, 2012: 80-81)

En un acto de sincericidio admite el informe:

Desde luego, todas estas circunstancias y matices no han sido contempladas en la pregunta que sobre la financiación de la educación superior se ha formulado a los encuestados, pero probablemente sí estén incluidos en la respuesta menos favorable que se da a la financiación estatal de la educación superior en comparación con las otras etapas educativas. (OEI, 2012: 82)

Los técnicos, tan pegados al dato empírico, sueltan aquí a volar su imaginación: ya que nuestra posición resulta ampliamente minoritaria, asumimos que para nosotros es central y le damos un lugar protagónico. Dado que incluso esa minoría no respondió a la pregunta acerca de por qué son los individuos y las familias las que deben hacerse cargo de la educación superior nosotros, los expertos, respondemos por ellos.

La experticia como dispositivo de verdad y como legitimación del orden

Uno de los signos de la hegemonía mercantilista y autoritaria ha sido la capacidad de construir un sentido común fundado en los valores del individualismo, la competencia, el egoísmo, la desigualdad.

Una capa tecnoburocrática, legitimada por una noción de “experticia” que puede leerse en la misma clave que la infalibilidad del Papa, ha generado discursos y dispositivos de reproducción del capitalismo neoliberal y conservador. La difusión de una visión apologética del mundo tal y como está por distintas estrategias discursivas (desde la celebración de lo existente al ocultamiento liso y llano de evidencias que revelan la inviabilidad del actual orden social) constituyó un arma fundamental para prolongar un estado de cosas que se torna insoportable e inviable en términos históricos.

La OEI ha sido, en estos años, un protagonista fundamental de esta construcción hegemónica de la clase dominante y, en especial, de su fracción neoliberal-conservadora.

Los documentos que analizamos en este trabajo colectivo revelan las aspiraciones culturales, ideológicas, políticas, financieras y pedagógicas de una estrategia de dominación continental contra la educación pública en nombre de los más débiles y de reproducción de la injusticia pedagógica tras la coartada de la búsqueda del talismán secreto de la “calidad educativa”.

No avanzamos en la implementación de las acciones que se llevaron a cabo en nombre de las Metas 2021, pero alcanzamos a develar muchos de sus supuestos, concepciones y trampas detrás de la cual se impulsa un determinado imaginario social y educativo.

Las viejas defensas de la Teoría del Capital Humano; la naturalización de un orden social insoportable; la reivindicación de una pedagogía de la domesticación y la promoción de una política educativa de y para la desigualdad son las marcas de estos textos.

Si estos contenidos —a veces explícitos, a veces insinuados y a veces ocultos— son materia de controversia, cabe la referencia a las profundas inconsistencias metodológicas que expresa ambos documentos analizados. El primero —las Metas— ha sido analizado con profundidad a lo largo de todo este libro; pero el informe de 2012 reviste una notoria ejemplificación de un trabajo intelectualmente deshonesto y propagandístico.

La lectura sobre el proceso de protestas de Chile resulta ejemplificador en más de un sentido. Los técnicos advierten una profunda

contradicción entre la percepción de los encuestados y los datos de las pruebas estandarizadas. En su particular lectura de la realidad, y admitiendo que hay contradicción entre percepciones y datos de las pruebas los lleva a dos operaciones discursivas. Una sostiene que en el conflicto de información hay que creerle a los “datos objetivos”. La otra distorsiona las causas del conflicto desconociendo las definiciones explícitas de la protesta educativa: en la lectura tecnocrática el problema es que la población chilena es muy exigente y pide más “calidad”.

En lo referido a la relación de “datos cuantitativos” y “explicaciones cualitativas” se produce, a la hora de analizar el financiamiento universitario, una nueva inversión. Cuando en la discusión del proceso conflictivo en Chile se sugiere atender a los datos cuantitativos, en el análisis de la universidad se ignora la información cuantitativa —con una abrumadora mayoría a favor de la gratuidad— y se privilegian argumentos que ni siquiera se extraen de los discursos de encuestados sino de la propia plataforma ideológica de los escribas del Informe.

La OEI revela, una y otra vez, su impronta ideológica tras la cobertura de un discurso políticamente correcto.

Una concepción pedagógica neocolonial en una década de disputa. El develamiento de sus fines inconfesables, de sus concepciones conservadoras y la denuncia de esta propuesta político-educativa apunta a contribuir a sepultar una educación del pasado que habilite el nacimiento de otra pedagogía, al servicio de un proyecto humanista y emancipador.

La alternativa emancipadora

La conquista de Abya Yala²⁷ en las postrimerías del siglo XV abrió el proceso de expoliación y genocidio más brutal que haya vivido en su historia la Humanidad, involucrando a tres continentes: Europa, África y el oficialmente denominado, América. Las potencias europeas se dividieron los territorios anexados y desplegaron distintas formas de ocupación de la tierra, latrocinio de sus riquezas y exterminio de las comunidades preexistentes. El imperio británico se hizo fuerte en

(27) Se denomina Abya Yala al continente americano por el pueblo indígena *Kuna* de Panamá, Colombia y Venezuela antes de la llegada de los españoles.

el norte del continente, y la restante extensión fue mayoritariamente conquistada por España en primer lugar, el imperio lusitano en el actual Brasil, y unas colonias a manos de Francia u Holanda.

América fue el nombre del pecado original que hizo posible el desarrollo del capitalismo que, como bien definió Carlos Marx, nació exudando lodo y sangre. En nombre de Dios y del Rey, la cruz y la espada constituyeron los instrumentos del asalto de nuestras riquezas, altar del sacrificio de millones de habitantes originarios y otros tantos secuestrados de su África natal, traficados en nombre de la civilización y el progreso. Trescientos años de crímenes sin nombre regaron de muerte el continente abyayalano, siglos de explotación económica, opresión política y hegemonía cultural occidental y cristiana fueron la antesala de los estallidos liberadores que se iniciaron en Saint Domingue²⁸ el 22 de agosto de 1791 y que cerraron un primer ciclo emancipador el 9 de diciembre de 1824, con la victoria de las fuerzas criollas en Ayacucho. La “astucia de la historia” hizo que el primer grito de libertad se diera contra la Francia Revolucionaria. Curiosa paradoja, el país que había enterrado a la monarquía en nombre de la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad, se esforzaba al mismo tiempo por perpetuar el régimen racista y esclavista que hizo de Haití una ingente fuente de riqueza para la burguesía republicana de ultramar. Este levantamiento de los esclavos expresó un punto de inflexión en Nuestra América, y desde sus primeras expresiones el movimiento cuestionó de raíz el orden colonial que rigió por siglos las relaciones con la metrópoli imperialista. La primera gran batalla fue contra el racismo y el esclavismo. Los líderes de la Revolución Haitiana advertían:

Aquellos que tenemos el honor de presentarnos ante ustedes somos una clase de hombre a la cual hasta ahora han fracasado en reconocer como semejantes y a quienes ustedes han llenado de oprobio. (...) Nosotros no sabemos utilizar grandes palabras, pero vamos a mostrarles a ustedes y al mundo la justicia de nuestra causa, finalmente, somos a quienes ustedes llaman sus esclavos y quienes reclamamos los derechos a los cuales todos los hombres

(28) Hablamos de una rebelión de esclavos que reclamaban por su emancipación. Muchos lo colocan como el inicio de la rebelión que culminaría en 1804 con la proclamación de la república de Haití.

pueden aspirar. (...) Bajo el golpe de su látigo bárbaro nosotros hemos acumulado para ustedes los tesoros que disfrutaron en esta colonia; la raza humana ha tenido que sufrir la barbarie con que ustedes tratan a hombres como ustedes —hombre sí— sobre los cuales ustedes no tienen otro derecho que ser más fuertes y más bárbaros que nosotros, ustedes han entrado en el tráfico de esclavos, han vendido hombres por caballos. (...) ¿cuál es la ley que dice que el hombre negro debe pertenecer al hombre blanco? (...) Sí, caballeros, somos tan libres como ustedes y es sólo por su avaricia y nuestra ignorancia que todavía hay esclavitud y no encontramos el derecho que ustedes pretenden tener sobre nosotros (...) Somos sus iguales, por derecho natural y si la naturaleza se congratula dando una diversidad de colores a la raza humana, no es un crimen haber nacido negro, ni una ventaja el haber nacido blanco. (...) Aquí, señores, están las demandas de los hombres que son como ustedes y aquí su última resolución. Están decididos a VIVIR LIBRES O MORIR. (Martínez Peria, 2012: 89-90)

El segundo gran objetivo fue entonces el de la Independencia, que se expresó en la declaración proclamada tras la victoria militar en 1804:

¡Libertad o Muerte! (...) No es suficiente que hayamos expulsado a los bárbaros que han ensangrentado nuestra tierra por dos siglos (...) Debemos con un último acto de soberanía nacional garantizar que reinará por siempre la libertad en nuestra patria, debemos quitarle al gobierno que nos mantuvo siempre en la situación más humillante cualquier esperanza de volver a esclavizarnos. En fin, debemos vivir independientes o morir. ¡Independencia o muerte! Que estas palabras sagradas nos unan y sean nuestra bandera de batalla. (...) Hemos osado ser libres, seámoslo por nosotros mismos y para nosotros mismos. (...) ¡Por ello, juremos vivir libres e independientes y preferir la muerte antes que permitir que nos vuelvan a encadenar! (Martínez Peria, 2012: 168)

La primera República Libre de Nuestra América fue Negra, y expresó una apuesta descolonizadora que mostró una respuesta concreta, un desafío inédito y antagónico al universalismo abstracto, eurocéntrico y racista que expresó la Revolución Francesa. El artículo 14º de la Constitución Imperial de Haití, de 1805, sostenía que “Los haitianos serán conocidos ahora en más por la denominación genérica de Negros” (Grüner, 2010: 572).

La senda abierta por Haití se continuó luego como una ola emancipadora a lo largo de todo el continente, en una gesta sin antecedentes. Se desplegó un proceso de resistencia en el que se involucraron los pueblos de todas las geografías de la América Española contra un mismo enemigo y por unos mismos sueños. Tres siglos fueron el escenario temporal a partir del cual se operó el desarrollo del sistema-mundo capitalista, que tuvo víctimas y victimarios ocultados por las historiografías oficiales. Cada 12 de Octubre —día en que el invasor llegó a nuestro continente— se “celebró” como el Día de la Raza, difundiendo la falaz mitología de una cruzada de la Civilización contra la Barbarie o, en el mejor de los casos, del “Encuentro de Culturas” que dio lugar a la América Española. Detrás del ocultamiento del genocidio se esconde una intensa acción de colonialismo mental, que disculpa y justifica los crímenes económicos, políticos y culturales de la España Imperial.

Mucho más tarde ocurrió un segundo “desembarco” que expresaba las nuevas formas de coloniaje, con eje casi excluyente en la explotación económica. En los años noventa, en que predominó el neoliberal-conservadurismo en Argentina y en América Latina, los capitales y el Estado español han sido actores fundamentales de las políticas de privatización de las empresas públicas en nuestros países.

Hoy asistimos a una tercera fase de imposición cultural, esta vez más sutil aunque acompañada de la posibilidad cierta de ingentes negocios. En este caso la propuesta legítima tanto la ofensiva cultural como la oportunidad económica bajo la retórica de la inclusión educativa. Así, el siglo XXI aparece ahora como escenario de un tercer ensayo de inspiración colonizadora. En efecto, la convocatoria a la firma de las Metas 2021 “La Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios” expresa una pretensión de neocolonialismo pedagógico tardío que se justifica en un discurso basado en dos pilares fundamentales: la exigencia de “inclusión” de los sectores populares y una noción de “calidad educativa” referenciada inequívocamente en la lógica que expresan las Pruebas PISA.

Para la OEI se trataría de impulsar nuevos vínculos con las “recomendaciones” del organismo multilateral para, como vimos, influir decisivamente en las políticas educativas de nuestros países. Sin ningún reconocimiento por los horrendos crímenes consumados por las metrópolis española y portuguesa, el tono cordial de la iberoame-

ricaneidad revela una inconfesable —e inadmisible— operación por la desmemoria y por la impunidad de actos que se prolongan aún hoy. En efecto, los pueblos indígena originarios de Nuestra América siguen pagando el costo de la marginación, la injusticia, la desigualdad, la opresión política, la impugnación cultural operadas desde 1492. Las mayorías en Nuestra América son víctimas pasadas y presentes de regímenes de coloniaje, inaugurados bajo la *conquista* y prolongados durante más de cinco siglos, primero como virreinos y más tarde como repúblicas blancas y racistas que siguen sometiendo a millones y millones de habitantes de nuestros países. Ciertamente es que algunos de nuestros países se van sacudiendo el yugo opresor y recuperando un proyecto propio y una identidad que reconozca a todos y todas, pero otra vez el Occidente Cristiano y Monárquico vuelve a la carga sin saldar de ningún modo las ominosas culpas del pasado. Puede imaginarse, para hacer una analogía posible, que ocurriría si Francia le propusiera un acuerdo similar a Argelia, EEUU a Vietnam, Alemania a Israel o, por caso, Israel a Palestina. Desde el punto de vista de las relaciones históricas, el intento tiene una densidad que bien sugiere una suerte de “síndrome de Estocolmo” en que víctimas y victimarios consolidan un vínculo que, tras una relación tortuosa y humillante, continúan la senda con un vínculo patológico a favor de la inclusión de quienes han sido excluidos... por la acción de sus antiguos opresores. Sólo que esta vez no se trata de personas sino de estados y pueblos. En el marco de la omisión de los crímenes, y por tanto de la perpetuación de la injusticia, esta pretensión resulta inadmisibile desde el punto de vista de la justicia humana universal.

En segundo lugar, la mera idea de unir a nuestros países con España y Portugal en una política educativa que se aplicaría básicamente a América Latina encierra en sí mismo una lógica que tiene mucho de los vínculos caritativos basados en relaciones de sometimiento simbólico y material. El perfil de la propuesta expresa una perspectiva asistencialista y subalternizante. Esto se revela inclusive en el dato —aparentemente nimio— de que muchos de los cuadros y gráficos “explicativos” que se insertaron en el texto excluyen a España y a Portugal.

Habrà que agregar, en tercer término, una notable inconsistencia entre la preocupación discursiva por los excluidos y las políticas actuales de España y Portugal que reproducen sin anestesia las mismas fórmulas que arrasaron nuestros países en el último cuarto del siglo XX y que fueron derrotadas en buena parte de la América Morena.

Por otro lado, la pretensión de una única política educativa para países tan diferentes como los nuestros abre imprescindibles interrogantes acerca de la validez, la pertinencia, la relevancia y/o la confiabilidad de esta propuesta que se ofrece como la salida a todos nuestros males, universal, abstracta, homogénea a pesar de reconocer en la retórica la heterogeneidad de los procesos nacionales. Resumiendo: estamos ante una propuesta que encubre unas deudas históricas fundadas en relaciones de explotación y genocidio; unas pretensiones de definir las políticas educativas de nuestros países; una propuesta subalternizante y asistencialista; una perspectiva abstracta, genérica y descontextualizada en torno a unos objetivos presuntamente incuestionables, indiscutibles e insoslayables. Resulta un verdadero exceso, sobre todo en la medida en que los países presuntamente más fuertes de Iberoamérica vienen reproduciendo políticas de inequívoca inspiración neoliberal-conservadoras con la secuela de empeoramiento de los indicadores sociales.

Para pensar y construir una educación emancipadora

A partir del análisis del documento Metas Educativas 2021, esbozamos algunas reflexiones, fruto del trabajo compartido que dio origen a este libro.

Nuestra preocupación (y ocupación) toma como eje analítico, filosófico, metodológico, teórico, político, pedagógico y práctico el concepto dialéctico de “realidad social” como territorio de lucha.

Esta definición —que asumimos como guía para la reflexión y para la acción— nos conduce a trabajar en tres líneas simultáneas. Una primera es una lectura crítica del proyecto político y pedagógico hegemónico, o de las disputas alrededor de este proyecto. Comprender la multiplicidad de actores, de perspectivas, los argumentos puestos en juego, comprender con claridad las propuestas son imprescindibles batallas analíticas inaplazables. El análisis de las Metas va en esa dirección, asumiendo incluso las complejidades que la atraviesan. Como se indicó al inicio de este trabajo, todos los gobiernos firmaron en 2010 esta propuesta, lo que habilita un interrogante acerca de las razones por las cuales esto ocurrió. Por caso, Cuba ha expresado de manera contundente el apoyo a esta iniciativa, pero sospechamos que las orientaciones de las Metas poco

tienen que ver con la política educativa de la Isla de la Dignidad. Entendemos por tanto que este instrumento, aún en su brumosa formulación, expresa un proyecto pedagógico neocolonial por los argumentos volcados en estas páginas.

En segundo lugar, propiciamos la exploración de pistas para un proyecto político educativo emancipador. Y asumimos que tal construcción tiene un carácter histórico social, colectivo, que resulta de la convergencia de distintos factores. De la recuperación de los múltiples legados de pedagogías liberadoras y democráticas; de la valoración y sistematización de múltiples prácticas actuales que van en esa búsqueda; de avances organizativos y comunicacionales que vayan haciendo emerger esa nueva educación que soñamos.

En tercer lugar, la denuncia de lo existente hegemónico y el anuncio de lo contrahegemónico por nacer es parte de un mismo proceso de lucha, resistencia y construcción. Asistimos a una aceleración de una verdadera *pedagogía de la transición*, en la que son cuestionados los viejos modelos, en sus versiones más o menos aggiornadas, de inspiración neoliberal-conservadora, de contenido neoliberal, mercantil y autoritario.

En esa búsqueda, quisiéramos finalizar este texto con algunas líneas que nos ayuden a reflexionar sobre la posibilidad de pensar, sentir, decir y hacer una educación emancipadora:

El Estado y la sociedad

- Sostenemos que una educación emancipadora, significaría el compromiso hacia un proceso de liberación colectiva. En ese sentido, estaría fundamentada en principios de transformación social para la consolidación de una sociedad distinta: igualitaria, justa, equitativa y donde el Estado, en virtud de la abolición de sus estructuras colonizadoras, contribuiría de manera protagónica en ese ejercicio de transformación. Junto al impulso estatal, la responsabilidad de construir una praxis educativa emancipadora, tendría que ser asumida por distintos actores sociales: movimientos, sindicatos, cooperativas y organizaciones de diversa índole con el arduo desafío de aunar criterios frente a los ejes estructuradores de un proyecto educativo nacional y regional. Estas ideas suponen una profunda reformulación del

Estado, de la política y de los Movimientos Sociales. Implicaría un nuevo modo de construcción de la política pública que al mismo tiempo democratiza las viejas instituciones y fomenta de manera decidida la emergencia y consolidación del Poder Popular. El Estado Plurinacional de Bolivia o el Estado Comunal en Venezuela expresan esas nuevas configuraciones en curso.

- Una educación emancipadora debe ser sostenida por el Estado en la medida en que en la actual coyuntura histórica sólo un Estado Democrático, Popular, Liberador puede ser el garante del derecho a la educación (y de todos los demás derechos).
- A partir de esto, la discusión del resto de los actores debería estar planteada en función de los contextos regionales específicos en donde exista el proyecto en cuestión. Es decir, no sería lo mismo plantear una educación emancipadora en el contexto venezolano que en el contexto argentino o colombiano porque las especificidades, dan cuenta de otra idea importante: difícilmente exista *una* (como única) educación emancipadora sino tantas como proyectos transformadores haya.
- También nos parece importante agregar que si consideramos que se puede construir un sistema político equitativo y realmente democrático, en el marco del cual es posible desarrollar un proyecto educativo emancipador, entendemos que la información y el conocimiento deben ser un bien público, que la participación en la toma de decisiones y en la política comunicacional debe ser genuina y democrática y que la tecnología debe ser un medio y no un fin en sí mismo.

El contexto

- Volviendo a la órbita del documento, pensar la educación emancipadora en el contexto latinoamericano implica necesariamente discutir los supuestos que problematizamos anteriormente acerca de la cuestión iberoamericana. Justamente la emancipación sostiene el ideal de independencia, de ruptura con lo establecido. Y de ninguna manera es posible la emancipación educativa en un contexto de dependencia cultural o económica como dice sin decir el documento. La cooperación debe ser entendida entre iguales, no entre débiles y fuertes.

Su relación con lo económico

- Otra cuestión que surge de lo anterior es el hecho de que una educación emancipadora no puede depender económicamente de factores externos al proyecto. La discusión sobre el financiamiento de cualquier proyecto emancipador debería estar saldada desde el comienzo. O por lo menos tener una proyección autónoma.
- Asimismo, un proyecto educativo emancipador debería tener una orientación anticapitalista. Siendo el capitalismo el modo de producción que genera una relación social de dominación y explotación del hombre por el hombre, una educación emancipadora debería tener un fuerte componente ético en su desarrollo tanto a nivel del contenido que se proponga como también desde la relación participativa que se establezca con toda la comunidad educativa.
- La educación emancipadora, debería promover una formación en y para el trabajo liberador y rechazar toda educación subordinada a los puros intereses empresariales cuyo fin principal es la ganancia.

Lo subjetivo, intersubjetivo

- Para nosotros la emancipación no puede seguir siendo asumida desde la perspectiva kantiana de desarrollo autónomo del individuo, el cual es capaz de condicionarse a sí mismo cuando el Estado se lo exige. Es decir, un ser emancipado desde la normatividad. Consideramos que debemos reconocer el carácter colectivo de la emancipación. Dicho de otro modo, puedo ser libre de manera individual pero no puedo ser emancipado si no en forma colectiva. Esto significa un cambio en el paradigma de libertad, que está implícito en las Metas y en general en las normativas liberales, debido a que se sustenta y es concebido para sujetos individualizados, no para colectivos humanos. Un ejemplo de esto es la tesis principal del documento, la cual sostiene que la educación mejorará las condiciones de vida de la gente, en la perspectiva en que bajará el índice de pobreza; en otras palabras, que la pobreza se logra reducir con educación y no con políticas sociales de redistribución de la riqueza. Ahí

subyace la idea de una sociedad constituida por individuos que están condicionados por sí mismos y no por el sistema.

- Otra afirmación que sustenta esta idea es la de considerar que la educación debe garantizar la *igualdad de oportunidades* no la *igualdad de derechos*. En ese sentido, está implícito que lo que ha faltado para superar la pobreza no es acabar con la acumulación, sino “abrir espacios” para los que “quieran” salir de la pobreza, como si se tratara de un deseo.

Hacia una pedagogía emancipadora

- Si estas condiciones señaladas no están dentro de los cambios en la formación, difícilmente podemos hablar de una pedagogía emancipadora. Consideramos que la emancipación conlleva la transformación de las condiciones reales de opresión y los momentos anteriormente descritos constituyen un camino en esa dirección. De esta manera, sostenemos que una pedagogía emancipadora se nutre y se legitima en procesos educativos —formales o no formales— en simultáneo con proyectos de transformación de la realidad concreta, que no es otra que la transformación de las condiciones de dominación de la educación colonial.
- No es suficiente con cambiar las prácticas centrando el ejercicio pedagógico en el niño, o en el cambio de actividades; es necesario generar otro tipo de procesos que intervengan y transformen las condiciones de opresión. Es por esto que la pedagogía emancipadora, sólo puede ser concebida como una pedagogía ético/política. Se puede comenzar en esta práctica por donde se quiera, pero lo seguro es que si este proceso no transforma la realidad de los sujetos que intervienen, superando en algo esos condicionamientos, entonces no estaremos en condiciones de hablar de emancipación.
- Tenemos la posibilidad histórica de transformar y revalorizar nuestros saberes y prácticas. Este esfuerzo bien vale la pena si guía nuestro horizonte una concepción de educación, pedagogía y trabajo emancipador que propenda a la consideración del desarrollo integral de las personas para la vida, con miras al fortalecimiento de los lazos cooperativos, en el marco del proceso de consolidación de Nuestra América.



Será nuestra responsabilidad —como pueblos, como gobiernos— analizar seriamente esta propuesta y construir una alternativa pedagógica. Estamos así en un huracanado tiempo de luchas civilizatorias. Frente a la cultura de la competencia que promueve el neoliberal-conservadurismo hegemónico emergen una y otra vez resistencias y alternativas. En lo económico, en lo cultural, en lo político y en lo educativo.

Estas líneas se han propuesto realizar una crítica de lo existente, haciendo foco en este proyecto supranacional. Pero hemos hecho algún lugar al anuncio de alternativas que están naciendo o que cabe gestar. Esas novedades de época, que son una respuesta contundente a la educación colonizadora que propician las Metas, están en un momento germinal y promisorio, pero de ningún modo su despliegue está asegurado. Asistimos a un intenso momento histórico de lucha. Pero de esas posibilidades, promesas y realidades en construcción hablaremos en otras producciones, que adviertan sobre el verdadero cambio de época que Nuestra América está transitando.



BIBLIOGRAFÍA

Aronson, Paulina 2007. "El retorno de la teoría del capital humano. Fundamentos en Humanidades". Universidad Nacional de San Luis, Argentina, 2007. Vol. VIII, N°16, pp. 9-26.

Arrupe, O. 2002. "Igualdad, diferencia y equidad, en el ámbito de la educación". [En línea] Disponible en www.campus-oei.org/equidad/Arrupe.PDF [2013, 22 de marzo]

Banco Mundial, 1996. *Prioridades y Estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington. Publicación Banco Mundial.

-----, 2011. *Aprendizaje para todos Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*.

http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/4632921306181142935/Spanish_Exec_Summary_2020_FINAL.pdf

Bernstein, B., 1993. *La estructura del discurso pedagógico: clases, códigos y control*. Madrid: Morata, Fundación Paideia.

-----, 1998. *Pedagogía, control simbólico e identidad*. España: Ediciones Morata.

Brunner, J.; Elacqua, G., 2003. *Informe capital humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, José J., 2000. *Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos, estrategias. Seminario sobre prospectiva de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.

Castel, R., 1997. *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y Merklen, D., 2013. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Centro de Estudios para el Desarrollo. Gobierno de Chile, 2004. Distribución del Capital Humano en Chile. [En línea] Disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_213.pdf [2013, 21 de abril]

De Sousa Santos, B., 2003. *La caída del Ángel Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA.

Friedman, M.; Friedman, R., 1993. *Libertad de Elegir*. Buenos Aires: Editorial Planeta-Agostini.

Foucault, M., 1981. *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Madrid: Paidós.

-----, 2011. *Seguridad, territorio, población. (Curso en el Collège de France 1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

-----, 2012. *El poder: una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Freire, P., 1993. *Política y educación*. Madrid: Siglo XXI.

Gallart, M.; Miranda Oyarzún, M.; Peirano, C. y Sevilla, M., 2003. *Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.

Grüner, Eduardo, 2010. *La Oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*. Buenos Aires: Edhasa.

Langón, Mauricio, 2010. s/t Mimeo.

López Guerra, S. y Flores, M., 2006. “Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica” en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, [en línea] disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-flores.html> [2011, 25 de junio]

Imen, P., 2009. “La crisis educativa en Argentina. Descripción crítica de principales ideas educativas del neoliberalismo. Unas reflexiones críticas”. En el curso *La crisis educativa en la Argentina*. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia (PLED), Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Martínez Peria, J. F., 2012. *¡Libertad o Muerte! Historia de la Revolución Haitiana*. Buenos Aires: Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Murillo, S., 2011. “Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal”, en *Revista Entramados y Perspectivas, Revista de la Carrera de Sociología*, UBA. Vol. I, Nº1, pp. 91-108.

-----, 1981. *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Madrid: Paidós.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), 2009. *Retos actuales de la educación técnico-profesional*. En colección Metas 2021. Volumen Educación Técnico Profesional. Madrid: Editorial Santillana.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), 2010. *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Documento final. Madrid: Fundación Santillana.

Paviglianiti, N., 1993. *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Fichas de cátedra Nº101/6.

Pigna, F., 2004. *Los mitos de la historia argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Norma.

Pineau, P., 1991. *Sindicatos, estado y educación técnica (1936 - 1968)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Popkewitz, T., 1994. *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. España: Ediciones Morata.

-----, 1999. Reforma, conocimiento pedagógico y administración social de la individualidad: la educación escolar como efecto del poder, en Imbernón, F. (Coord.) *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*. España: Editorial Graó.

-----, 2009. *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar: la ciencia, la educación y la construcción de la sociedad mediante la construcción de la infancia*. Madrid: Morata.

PNUD (2011) *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: INDH.

Quijano, A., 2000. El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. [En línea] 6 (2), 73-90. Disponible en <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/100520.pdf> [2013, 12 de junio]

Rist, G., 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los libros de la catarata.

Rose, N. 1999. *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tenti Fanfani E., 2007. *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

UNESCO, 2000. *Marco de Acción Dakar*. París: UNESCO.

-----, 2006. "Educación. Programa y presupuesto aprobado: 2006-2007. París". [En línea]. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001449/144964s.pdf> [2012, 15 de mayo]

Valencia, A. T., 2004. "La calidad de la educación (Entre banqueros y pedagogos)". [En línea]. Disponible en <http://vufind.uniovi.es/Record/oai:doaj.org/article:ab43cbeb0a2c4973b36ca3fd2e04b4dd> [2012, 23 de mayo]

http://buscon.rae.es/drael/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=sociedad

<http://www.infobae.com/notas/649275-YPF-Espana-ahora-le-pide-a-la-Argentina-dialogar-como-naciones-hermanas.html>

