

¿QUE PASO EN EL FORO MUNDIAL DE LA EDUCACION?

(Dakar, Senegal, 26-28 Abril, 2000)

Rosa María Torres¹

¿Qué pasó en Dakar?, preguntan muchas personas. Es poca y escueta, en efecto, la información que circuló públicamente antes y después del Foro Mundial de la Educación (Dakar, Senegal, 26-28 de abril, 2000).² Poca, salvo algunas notas periodísticas en aquellos países que enviaron periodistas a cubrir el evento y al leer las cuales, en muchos casos, era inevitable preguntarse acerca de los costos y beneficios de un viaje de una semana al Africa para terminar escribiendo, finalmente, lo que pide el negocio periodístico: notas descriptivas, testimoniales, paisajísticas, más que recuentos analíticos, sustanciosos, con capacidad y ganas para penetrar en el mundo de la educación y en la compleja trama de relaciones, poderes, pugnas, intereses y juegos diversos que hacen al alma misma de este tipo de eventos.

El Foro tenía como propósito presentar los resultados globales de la evaluación de la década de "*Educación para Todos*" (EPT) -lanzada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990- y aprobar un nuevo Marco de Acción, fundamentalmente para continuar la tarea. Para continuarla, pues -como ya era evidente desde mitad de la década- no se alcanzaron las seis metas que se fijaron en Jomtien para el año 2000. El Marco de Acción aprobado en Dakar esencialmente "reafirma" la visión y las metas acordadas en Jomtien en 1990 y corre ahora el plazo 15 años más, hasta el año 2015. ¿Por qué 15? Nadie puede dar una respuesta científica o un cálculo razonado.

La organización del evento estuvo a cargo del Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos (EFA Foro), organismo creado en 1991 para dar seguimiento a la EPT y compuesto por representantes de los cinco organismos internacionales que promovieron esta iniciativa -UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP y Banco Mundial- así como por representantes de agencias bilaterales de cooperación, gobiernos y ONGs, y algunos especialistas.

En el Foro participaron más de mil personas entre representantes gubernamentales, de la sociedad civil y de agencias internacionales. Un dato notorio (y notado, con malestar, por varias delegaciones nacionales) fue la apabullante presencia de personeros de agencias internacionales en la conferencia, y en los distintos paneles y comités, particularmente los dos más importantes y codiciados: el Comité de Redacción y el llamado "Grupo de Futuros", encargado de proponer los mecanismos para dar seguimiento a los compromisos del Foro hasta el 2015.

¹ Rosa María Torres rmtorres@fibertel.com.ar www.fronesis.org

² Para más información consultar las páginas web de UNESCO Paris (www2.unesco.org/efa), Foro de Dakar (www2.unesco.org/wef) y UNESCO-OREALC Santiago (www.unesco.cl).

Haciéndose en Africa, hubo una importante presencia africana. La presencia latinoamericana, en cambio, fue muy reducida y su participación limitada, al no ser el español ni el portugués lenguas oficiales de Naciones Unidas y no contar con traducción en el evento, salvo en las sesiones plenarias.³ Las diferencias entre países y sus respectivas delegaciones oficiales fueron asimismo notorias: delegaciones numerosas y delegaciones unipersonales; delegaciones presididas por Ministros o funcionarios de alto rango y otras compuestas por funcionarios menores; delegaciones exclusivamente gubernamentales y otras en las que el gobierno tuvo el buen tino de convocar a miembros de ONGs, académicos, especialistas y hasta sindicalistas.

El Foro duró tres días. El programa estuvo organizado en Sesiones Plenarias ("temas amplios de política educativa") y Sesiones Estratégicas ("cuestiones operativas claves") relacionadas con el tema de cada plenaria. Incluimos un listado de los temas ubicados dentro de los distintos tipos de sesiones (Recuadro A), considerando que el programa de un evento dice mucho respecto de sus objetivos y su lógica (la selección, organización y jerarquización de los contenidos, así como la metodología propuesta). El Foro concluyó con la plenaria final de adopción de compromisos, los discursos y las "voces desde la base" habituales en el cierre de estos eventos: testimonios de educadores y educandos de Africa, Asia, los Países Arabes, Europa y América Latina.

Recuadro A

Programa: Temas abordados en el Foro Mundial de la Educación

Sesiones Plenarias:

- I. Mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos
- II. Hacer uso efectivo de los recursos para la educación
- III. Cooperar con la sociedad civil para lograr las metas sociales a través de la educación
- IV. Promover la educación para la democracia y la ciudadanía
- V. Cumplir nuestro compromiso compartido en favor de la Educación para Todos
- VI. La nueva alianza para la EPT.

Sub-Plenarias (dentro de las Sesiones Estratégicas):

- La tecnología para la educación básica: un lujo o una necesidad?
- Superar los obstáculos para educar a las niñas
- Superar los efectos del SIDA en la educación básica
- Combatir la pobreza y la marginalización a través de la educación.

Sesiones Estratégicas:

- Necesidades especiales y diversas: hacer de la educación inclusiva una realidad.
- Universalizar la educación primaria gratuita y obligatoria.
- Expandir el acceso a los programas de desarrollo infantil.
- Diseñar el contenido de la educación básica para responder a las necesidades y valores de la sociedad.
- Evaluar el aprendizaje escolar.
- Facilitar a los profesores para que faciliten a los alumnos.
- Utilizar el alivio de la deuda para invertir en la educación.
- Trabajar con la comunidad empresarial para fortalecer la educación básica.
- Opciones estratégicas en el desarrollo y uso de los recursos de enseñanza y aprendizaje.

³ Hubo una representante latinoamericana en el Comité de Redacción y un representante en el "Grupo de Futuros", ambos brasileños y vinculados a ONGs.

- Proveer educación básica en situaciones de emergencia y crisis.
- Monitorear la provisión y los resultados de la educación básica.
- Movilizar nuevos recursos para la educación básica.
- Construir alianzas efectivas con las agencias financieras.
- Promover la salud poblacional y reproductiva, especialmente entre los jóvenes, a través de la educación básica.
- Construir la integración social a través de la educación bilingüe y en lengua materna.
- Un nuevo comienzo para la salud escolar: mejorar el aprendizaje y los resultados educacionales mejorando la salud, la higiene y la nutrición.
- Promover la educación básica y la democracia: el papel de los medios.
- Incluir a los excluidos: mejorar el acceso y la calidad de la educación.
- Alfabetización para todos: una visión renovada para un plan decenal de acción
- Después de la educación primaria, ¿qué?

Hay que aclarar que Dakar albergó en esa semana no uno sino dos eventos internacionales en torno a la EPT: el Foro Mundial, es decir, el evento "gubernamental", "oficial", y la Consulta Internacional de ONGs (24-25 abril), el evento "alternativo", realizado inmediatamente antes. La Consulta fue promovida por las ONGs que forman parte de la "Campaña Mundial por la Educación", lanzada en 1999 por dos ONGs internacionales -OXFAM y *Action Aid*- a las que se sumó la Internacional de la Educación (IE), la asociación mundial de educadores. Esta campaña, crítica del accionar del movimiento de EPT, propuso su propio Plan Global de Acción para lograr la EPT. Varios participantes del evento de ONGs eran también participantes en el evento oficial, algunos con funciones importantes dentro de éste.

Un evento sin expectativas

En realidad, en Dakar pasó poca cosa. Fue una reunión sin expectativas y sin brillo, masiva y costosa, de logística complicada, sin grandes sorpresas y con final conocido, como es lo usual en este tipo de eventos, donde lo que se trata es esencialmente de discutir y aprobar documentos que han sido preparados de antemano y han pasado ya por múltiples discusiones y borradores. Aquí, lo que queda para discutir es más de forma que de contenido: sustituir, eliminar o agregar palabras, cambiar de lugar párrafos, destacar tal o cual idea en el conjunto. A menudo, la gran conquista termina siendo "meter" en algún lado la frase o el párrafo que cada quien considera relevante desde su propia perspectiva o campo de interés: la educación de la niña, la conservación del medioambiente, la condonación de la deuda, el desarrollo de la primera infancia, los niños de la calle, la erradicación del trabajo infantil, la perspectiva de género, la prevención del HIV/SIDA, los grupos indígenas, la cooperación Sur-Sur, el desarrollo docente, la participación comunitaria, la lucha contra la pobreza... De todo lo cual resultan documentos que tranquilizan e incluyen a todos, pero que no representan ni satisfacen a nadie en particular. Así es como se construyen los conocidos documentos y declaraciones internacionales, que hablan de generalidades, vuelven eternamente sobre los lugares comunes, sacralizan la vaguedad y la ambigüedad, y crean ilusión de ideario compartido, de consenso, de compromiso común.

Fue un evento, ya se ha dicho, sin grandes novedades. No hubo novedad en los resultados de la evaluación de la década: estos ya se conocían, en sus perfiles esenciales, antes de llegar a Dakar (ver una síntesis en los Recuadros B y C). El proceso

de evaluación arrancó a mediados de 1998, empezando con informes nacionales elaborados por los gobiernos en cada país (en base a 18 indicadores que fueron provistos por el EFA Foro), los cuales fueron luego incorporados a un informe regional presentado y discutido en una reunión regional.⁴ Hubo además una reunión especial, realizada en Recife, Brasil, en febrero 2000, para evaluar la "Iniciativa de los 9 Países Más Populosos" (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán), una sub-iniciativa organizada en 1993 por las mismas agencias internacionales, dentro del marco de la EPT.

Sobre este proceso fueron informando paso a paso las diversas publicaciones y páginas web del EFA Foro, la UNESCO y los otros organismos internacionales involucrados. Informes nacionales y regionales de la evaluación de fin de década pasaron a estar disponibles en la web. Así pues, y si bien los informes nacionales se hicieron por lo general en las oficinas gubernamentales, en el hermetismo de un pequeño grupo de técnicos y consultores trabajando contra el tiempo y contra toda posibilidad de participación o consulta social, antes del Foro de Dakar toda persona alfabetizada, interesada y con acceso a Internet podía saber que las metas no se habían cumplido ni a nivel global ni a nivel nacional, e informarse del contenido de dichos informes.

Recuadro B

1990-2000: ALGUNOS DATOS COMPARATIVOS

	1990 (Jomtien)	2000 (Dakar)
gasto por alumno como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita	entre 6% y 19%	entre 8% y 20% (1998)
niños y niñas en programas de educación inicial (0 a 6 años)	99 millones	104 millones (de un total de más de 800 millones)
niños y niñas en la escuela	599 millones	681 millones (44 millones de ese aumento corresponde a niñas).
niños y niñas al margen de la escuela	106 millones	117 millones (60% niñas)
adultos analfabetos	895 millones	880 millones (60% mujeres)
tasa de alfabetización	75%	80% (85% hombres, 74% mujeres)

Fuentes:

- WCEFA (Intre-Agency Commission World Conference on Education for All), *Final Report, World Conference on Education for All* (Jomtien, Thailand, 5-9 March 1990), New York: UNICEF, 1990.
- EFA FORUM, *Statistical Document, World Education Forum* (Dakar, 26-28 April, 2000), Paris: UNESCO, 2000.

Recuadro C

⁴ Las reuniones regionales fueron:

- África Sub-Sahariana: Johannesburgo, Sudáfrica, 6-10 Diciembre 1999.
- Asia y el Pacífico: Bangkok, Tailandia, 17-20 Enero 2000.
- Países Arabes: Cairo, Egipto, 24-27 Enero 2000.
- Europa y Norteamérica: Varsovia, Polonia, 6-8 Febrero 2000.
- América Latina y el Caribe: Santo Domingo, República Dominicana, 10-12 Febrero 2000.

ALGUNOS DATOS DEL INFORME DE EVALUACION FINAL DE LA DECADA

- En cerca de 60 países que realizaron operativos de evaluación de aprendizaje, sólo 5% de los alumnos de primaria lograron alcanzar o sobrepasar el nivel mínimo de aprendizaje.
- Los índices de repetición permanecieron extremadamente altos.
- Una de las causas de la baja calidad de la educación continúan siendo los bajos salarios y la débil capacitación docente.
- Globalmente, 63% del costo de la educación lo financian los gobiernos, 35% el sector privado (incluidos los padres de familia) y 2% la cooperación externa.
- La mitad de los países en desarrollo que enviaron información reportaron gastar menos del 1.7% de su PNB en educación básica para 1998.

Fuentes:

- EFA FORUM, *Statistical Document*, World Education Forum (Dakar, 26-28 April, 2000), Paris: UNESCO, 2000.

- *Countdown*, N° 21, UNESCO, Paris (Junio-Agosto 2000).

Tampoco hubo novedad en la agenda a futuro. La propuesta de postergar el plazo hasta el 2015 fue difundida en los boletines de la EPT. Las seis metas aprobadas en Dakar son esencialmente una ratificación de las acordadas en Jomtien, aunque hay variaciones de contenido y de forma que vale la pena destacar (ver el Recuadro D): esta vez se habla de la educación como un derecho⁵ y se enfatiza expresamente la gratuidad, obligatoriedad y calidad de la escuela primaria; se recuerda que los resultados de aprendizaje deben ser visibles y medibles; se pone mayor énfasis en la eliminación de las disparidades de género tanto en la educación primaria como secundaria, teniendo como referente a la niña⁶; y se pide que la educación de adultos se integre de lleno a los sistemas educativos nacionales.

No hay que olvidar que a Dakar llegamos ya con un notable estrechamiento de la "visión ampliada" de la *educación básica* acordada en Jomtien: la EPT hablaba de satisfacer necesidades básicas de aprendizaje de todos -niños, jóvenes y adultos- dentro y fuera del sistema escolar. No obstante, a lo largo de la década se redujo visiblemente el "todos" así como los ámbitos y niveles de satisfacción de dichas necesidades de aprendizaje.⁷ La "focalización en la pobreza" (vale decir, no en los pobres, sino en los más pobres entre los pobres, pues los pobres son mayoría y su número continúa creciendo en el mundo), combinada con la focalización en la infancia y, dentro de ésta,

⁵ Los documentos de Jomtien eludieron hablar de la educación como un *derecho*. Se optó por la fórmula "aprovechar las oportunidades": "*Cada persona -niño, joven o adulto- deberá poder aprovechar las oportunidades educativas destinadas a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje*".

⁶ Durante el Foro, Kofi Anan, Secretario General de Naciones Unidas, presentó oficialmente una Iniciativa para la Educación de la Niña, enmarcada dentro de la EPT y la cual estará bajo el liderazgo de UNICEF.

⁷ Ver, al respecto: R.M.Torres, 2000. *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*, FUM-TEP, Montevideo; Editorial Popular, Madrid; Editorial Laboratorio Educativo, Caracas; IIFE UNESCO, Buenos Aires; Artmed Editora, Porto Alegre.

en la niña, ha terminado por focalizar la propia Educación para *Todos* como un programa mundial de Educación Básica para las Niñas Más Pobres. Por otra parte, mientras que en Jomtien la noción de *educación básica* dejaba abierta la posibilidad de incluir dentro de ésta la educación secundaria (Meta 2: "acceso universal a la educación primaria o a cualquier nivel *más alto* considerado *básico*"), en Dakar el tope es claramente la escuela primaria, aunque el tema de la equidad de género se extiende al ámbito de la educación secundaria.

Recuadro D

JOMTIEN Y DAKAR: LAS METAS ⁸

1990-2000: JOMTIEN	2000-2015: DAKAR
1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.	1. Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, para el año 2000.	2. Asegurar que para el 2015 todos los niños y niñas, especialmente en circunstancias difíciles, accedan y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.	3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y para la ciudadanía.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.	4. Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.	5. Eliminar las disparidades de género en educación primaria y secundaria para el 2005, y lograr la equidad de géneros para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso a una educación básica de calidad y rendimientos plenos e igualitarios.
6. Aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación - incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social- evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.	6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia de todos, de modo que todos logren resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en torno a la alfabetización, el cálculo y las habilidades esenciales para la vida.

⁸ Nuestra traducción del original en inglés.

Un espaldarazo de los gobiernos a la UNESCO, pero a una nueva UNESCO

Quizás la mayor novedad, el momento más tenso y la fuente de mayor barullo en la conferencia, fue la reacción de los países frente a la propuesta presentada por el Grupo de Futuros para dar seguimiento a la ejecución de esta segunda etapa de la EPT (2000-2015). La propuesta encargaba la coordinación global de dicho seguimiento a un organismo especial, a crearse, formado por las agencias internacionales que auspician la EPT, representantes de gobiernos y de la sociedad civil. El *quién* y el *cómo* de este seguimiento había sido tema de álgidas discusiones entre las agencias internacionales en los preparativos de Dakar, y tema encargado a este Grupo de Futuros durante el desarrollo del Foro. El mecanismo acordado buscaba expresamente evitar que UNESCO asumiera otra vez la coordinación global de Dakar+15. "*Parte de la crítica es que UNESCO no le ha dado suficiente importancia a la Educación para Todos*", había declarado el día anterior John Longmore, funcionario de Naciones Unidas y coordinador del Grupo de Futuros.⁹

No obstante, varios oradores desde las delegaciones gubernamentales, de América Latina y también de África y Asia, en tono firme y hasta acalorado, rechazaron el mecanismo propuesto y pidieron que el liderazgo de la EPT estuviese a cargo de la UNESCO, como organización especializada en educación dentro del sistema de Naciones Unidas. Eso sí, los oradores fueron igualmente enfáticos en agregar: la tarea debía confiarse no a esta UNESCO, sino a una UNESCO re-estructurada.

El hecho tomó por sorpresa a todos, incluida a la propia UNESCO, a la vez honrada y asustada con la responsabilidad y las implicaciones del encargo. El Grupo de Futuros debió reunirse nuevamente, de emergencia, en una reunión adicional no prevista, para enmendar la propuesta.¹⁰ En la plenaria final, el director de la UNESCO, Koichiro Matsuura, se comprometió con tal re-estructuración. Se trata, obviamente, de una reforma mayor, que ya no puede esperar y de la cual depende no sólo la posibilidad de dar un nuevo empuje a este renovado compromiso mundial con la EPT sino la supervivencia misma de la organización.¹¹

De Jomtien a Dakar: las comparaciones inevitables

Hay diferencias enormes entre las conferencias de Jomtien y Dakar, no sólo porque entre ellas media una década de cambios dramáticos y turbulentos en el mundo, sino

⁹ En: *Education Forum*, Newsletter of the World Education Forum, N° 3, Dakar, 28 Abril 2000 (nuestra traducción).

¹⁰ Dice el Informe del Grupo de Futuros: "Nota explicativa: Después de que el Grupo de Futuros presentó oralmente un primer borrador en la plenaria del Jueves, se convocó a todos los miembros que pudieron encontrarse (50% del grupo original) a una reunión a horas avanzadas de la noche para desarrollar este último borrador, en respuesta a los comentarios de los Ministros". (Hoja mimeografiada circulada el último día del Foro. Nuestra traducción).

¹¹ Estados Unidos estaría considerando reintegrarse a la UNESCO, según declaraciones de Gene Sperling, consejero económico de Clinton, en rueda de prensa al término del Foro.

por el espíritu mismo con que se llegó a una y a otra. Para quienes estuvimos en Dakar, y habíamos estado también en Jomtien diez años atrás, donde arrancó precisamente lo que ahora se evaluaba en Dakar, las diferencias son grandes y evidentes.

Jomtien logró crear un espíritu de nuevo comienzo, de esperanza, de "esta vez sí". A Dakar, en cambio, agencias y países llegaban inevitablemente con un sentimiento de fracaso, de tarea incumplida, a medio hacer. En Jomtien todo parecía posible, el futuro pintaba promisorio, *calidad y equidad* eran vocablos nuevos, creíbles en la formulación de metas. Una década después, hay un crecimiento sin precedentes de la pobreza en el mundo, la exclusión, el desempleo, el hambre, la desesperanza, el SIDA. *Calidad y equidad* son hoy vocablos gastados en educación, a fuerza de continuar sin tener respaldo en la realidad. En 1990 la tecnología podía aparecer como la varita mágica que desparramaría sus bondades logrando la ansiada innovación escolar, accesos masivos a la educación y aprendizajes acelerados y placenteros para niños, jóvenes y adultos. A inicios de este siglo, los desarrollos de las tecnologías de la información y la comunicación nos han dejado boquiabiertos con sus posibilidades y promesas; al mismo tiempo, la "*brecha tecnológica*" se ha incorporado ya como un nuevo concepto en la jerga educacional, como un problema y una realidad divisoria más entre ricos y pobres, entre incluidos y excluidos. Jomtien fue una invitación a crear, a inventar, a soñar. Dakar, enfrentado a la crudeza del contraste entre retórica y realidad, entre documentos y hechos, entre metas y logros, frenaba la imaginación, invitaba a la justificación y la autojustificación, tentaba a agrandar números y a crear realidades ficticias.

Las agencias internacionales que organizaron la conferencia de 1990 llegaron a Jomtien cuando menos dispuestas a intentar fortalecer la cooperación inter-agencial con que se comprometieron, sabiendo que ésta era condición y ejemplo necesario para el liderazgo de una iniciativa mundial que proclamaba la cooperación, las alianzas, las políticas multisectoriales, el uso eficiente de los recursos. Esas mismas agencias, diez años después, han probado las dificultades reales de dicha cooperación, se han atrincherado en sus propios "nichos" y dinámicas institucionales, y han desarrollado aún más el síndrome conocido como "desgaste de los donantes". Las diferencias y la competencia entre ellas, presentes en 1990, no se limaron sino que más bien se acentuaron a lo largo de la década. De hecho, quizás la nota más lamentable de Dakar haya sido la pugna inter-agencial, en particular entre UNESCO y UNICEF, agencias hermanas del sistema de Naciones Unidas, compitiendo hoy por hegemonía en el panorama educativo mundial y en el de la EPT concretamente. Cada cual desconoce a la otra calidad técnica. UNESCO resiente que Naciones Unidas haya asignado a UNICEF el liderazgo mundial de la educación de la niña, mientras UNICEF vive como un fracaso que UNESCO haya sido ratificada por los países como organización líder de la Educación para Todos. El único que no parece tener problemas ni de identidad ni de competencia ni de hegemonía es el Banco Mundial, que tiene su propia agenda y grandes recursos financieros y políticos para llevarla adelante, y que, en el vacío técnico efectivamente creado en el campo educativo a escala mundial, ha logrado incluso imponer un nuevo tipo de "*expertise*" y legitimidad técnica en el campo de la educación.

Los propios países acudieron a Dakar sin demasiada seguridad ni convicción. Aunque no son los mismos personajes los que estaban al frente de gobiernos y ministerios de educación en 1990 y los que están allí una década después, los responsables de hoy

saben que deben asumir lo hecho o no hecho por los responsables de ayer, y presentar una imagen decorosa de país. No obstante, en muchos casos, las realidades y las estadísticas no acudieron en su ayuda. Al término de la década, muchos países no tenían información disponible para responder a los 18 indicadores provistos. Pocos tenían datos de rendimiento escolar para reportar; en otros casos, los datos están pero no hay tales avances, precisamente en el ámbito que fuera definido como decisivo en Jomtien: el aprendizaje. Muchos países debieron admitir en sus informes que abandonaron la educación de adultos y la educación no-formal, entendiendo Educación para Todos como Educación Primaria para Todos, y, más aún, apenas como Acceso a la Educación Primaria. Más allá de los malabares que pueda hacerse con las palabras y con los números, los gobiernos saben que están hoy expuestos a la vigilancia de la sociedad civil, a los investigadores y especialistas que escudriñarán la veracidad de las cifras y de las afirmaciones. Si diez años atrás los informes gubernamentales eran documentos confidenciales que se archivaban en los cajones de los ministerios de educación, hoy está en el orden del día exigir acceso a la información, transparencia, responsabilidad de cuentas.

Tampoco la comunidad académica o las ONGs tienen demasiadas razones para sentirse satisfechas con lo hecho durante la década pasada en el marco de la EPT. La preocupación y el interés de las ONGs por el avance de la EPT -como política y programa macro, a nivel nacional e internacional- creció y cobró notoriedad en los últimos años, cuando se iniciaba la evaluación de la EPT y la década estaba por concluir. La Campaña Mundial por la Educación, como movimiento crítico y alternativo al movimiento "oficial" de EPT, surge a iniciativa de ONGs internacionales, provenientes del Norte, no como un movimiento endógeno, surgido de las ONGs en los países del Sur. La pasividad y pérdida de criticidad de las ONGs -y de la intelectualidad progresista en general- es un fenómeno bien conocido de la época. La enorme dependencia de los financiamientos internacionales y nacionales, y su rol creciente como consultoras, prestadoras de servicios y ejecutoras de las políticas sociales y los programas compensatorios de Estados y gobiernos, ha colocado a las ONGs en una difícil situación de "jamón del sánduche" muy propicia a la pérdida de autonomía, a la reactividad más que a la proactividad. Por otra parte, el activismo y el apego por lo local ha significado para la mayoría de ONGs mantenerse al margen de los ámbitos nacionales e internacionales donde se definen las políticas y los lineamientos que terminan marcando su propio quehacer comunitario y local.

Entre Jomtien y Dakar hubo no sólo incumplimiento de las metas sino estancamiento y hasta empobrecimiento del discurso y del ideario original de la EPT. Más allá de las debilidades que pueden encontrarse en los documentos de Jomtien, estos tenían potencial y fuerza para inspirar una renovación de lo educativo en muchas dimensiones y niveles. La "visión ampliada" de la *educación básica* esbozada en Jomtien permanece, de hecho, como un desafío vigente y pendiente, a desarrollar conceptualmente y a plasmar operativamente en los años venideros. Una década después, sin pretensiones fundacionales, Dakar aparece meramente como un Jomtien+10, es decir, como un punto de inflexión entre la evaluación de una década de EPT y su continuación extendida por 15 años más.

La década de 1990 inauguró una nueva era histórica¹², el mundo cambió radicalmente en esta década, pero esto no se percibe en el espíritu y los documentos de Dakar. Vuelve a reiterarse la visión y la misión de la educación para "aliviar la pobreza", a pesar de que, precisamente en esta década, hemos llegado al punto en que resulta indispensable dar vuelta a la ecuación: ¿mejorar la educación para aliviar la pobreza o aliviar la pobreza para mejorar la educación? Vuelve a confiarse en el crecimiento económico como la solución a los problemas, sin reconocer lo que también aprendimos ya en esta década y es que con crecimiento no basta, mientras no se modifique la distribución del ingreso y persista -e incluso profundice- la concentración de la riqueza en pocas manos.

Subsiste, en fin, en la reiteración de la visión y de las metas, y en el propio corrimiento del plazo, una hipótesis lineal que ubica en el eje más-menos la explicación del fracaso y la eventual posibilidad del éxito; lo que haría falta no es re-pensar integralmente el diagnóstico, los objetivos y las estrategias, sino más de lo mismo: más tiempo (15 años adicionales), más dinero (nuevos préstamos y donaciones, mejor uso del dinero existente), más compromiso, más acción.¹³ Se elude una vez más la reflexión y la crítica en torno a los cambios mayores que habría que introducir, a nivel local, nacional y global, en los modos de pensar y encarar la política educativa, la reforma educativa, la propia cooperación internacional.

¿Dónde está el nuevo conocimiento teórico y práctico sobre educación acumulado a lo largo de la década? ¿Qué se aprendió, a nivel global, regional, nacional y local, en el empeño por traducir el ideario de la EPT en políticas, programas, proyectos, planes de acción? ¿Qué habría que haber hecho distinto, a todos los niveles? Ni los informes nacionales y regionales, ni el informe global de la EPT aportan elementos sustantivos para responder estas preguntas. De hecho, la evaluación de fin de década fue esencialmente cuantitativa (los 18 indicadores) y unilateral (agencias internacionales solicitando evaluación a los países pero sin auto-evaluarse ellas mismas en su desempeño). Sin duda, por comparación con 1990, contamos ahora con estadísticas más afinadas que permiten comprender mejor la magnitud de los problemas, pero ni la Declaración ni el Marco de Acción permiten afirmar que diez años de aplicación práctica de la EPT hayan dejado como legado una mejor comprensión acerca de la naturaleza de esos problemas ni de las vías idóneas para encararlos. El único socio internacional de la EPT que elaboró y divulgó sus "lecciones aprendidas" durante la década fue el Banco Mundial. Dichas lecciones, no obstante, revelan al Banco como un alumno lento, que

¹² Ver: Eric Hobsbawn, *The Age of Extremes: A History of the World 1914-1991*, New York, Pantheon Books, 1994.

¹³ A lo largo de todo el Foro se enfatizó la necesidad de menos retórica y más acción. "Mirando hacia adelante, queremos poner más énfasis en la acción. No necesitamos más "talk shops" globales. Necesitamos acción en el terreno, país por país por país" (nuestra traducción), afirmó a modo de conclusión, en la plenaria final la Ministra Canadiense para la Cooperación Internacional, Maria Minna, quien leyó su informe en representación de los donantes bilaterales: Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza.

asimila con retraso lo que forma ya parte de la producción teórica y la experiencia práctica de los países en desarrollo desde hace muchos años.¹⁴

Precisamente, quizás la diferencia más importante que media entre Jomtien y Dakar es una erosión profunda de la confianza y la credibilidad colectivas en torno a la utilidad y eficacia de los eventos mundiales, los acuerdos y los compromisos internacionales. Dada la continuada postergación de plazos, para los mismos reiterados objetivos y metas, estos se perciben, a estas alturas, como lugares comunes -*erradicación del analfabetismo, universalización de la educación primaria, gratuidad y obligatoriedad de la educación básica, protagonismo docente, mejoramiento de la calidad, reducción de las disparidades de género, alivio de la pobreza*- sobre los cuales se avanza poco o no se avanza, por lo menos según constatan los indicadores y mecanismos convencionales con los cuales continúa evaluándose la educación.

Después de Dakar, ¿qué?

De la EPT se dijo repetidas veces que surgió y continuó siendo una iniciativa fundamentalmente empujada por y desde las agencias internacionales. Una de las "lecciones aprendidas" a lo largo de la década de 1990 por las agencias habría sido, precisamente, el no haber definido con mayor claridad en Jomtien los mecanismos de ejecución y seguimiento de la EPT, y el que dicha ejecución y seguimiento no hubiesen gravitado en torno a los propios países. Esta vez, el Marco de Acción aprobado en Dakar detalló mejor roles y mecanismos a los distintos niveles, y reafirmó que "el corazón" de la acción debe estar en el nivel nacional. No obstante, el propio Foro dejó claro que, más allá de la retórica e incluso de las buenas intenciones, a los organismos internacionales les cuesta mucho renunciar al protagonismo y ser consecuentes con sus propias lecciones aprendidas.

En el Marco de Acción aprobado en Dakar los países se comprometieron a elaborar, o reforzar, para el 2002, Planes Nacionales de EPT en torno a las seis metas acordadas. Igual que en Jomtien, pero de manera más explícita, se insistió en la necesidad de mecanismos y procesos participativos en el interior de cada país para la definición, ejecución y seguimiento de dichos Planes Nacionales.

"El corazón de la actividad en torno a la Educación para Todos estará a nivel de cada país. Se fortalecerán o establecerán Foros Nacionales de Educación para Todos. Todos los Ministerios relevantes y las organizaciones nacionales de la sociedad civil estarán representados en estos Foros de manera sistemática. Estos deberán ser

¹⁴ Ocho son las "lecciones aprendidas" por el Banco Mundial en la década de 1990 y en el marco de la Educación para Todos: "1. La clave del éxito es una fuerte voluntad política; 2. La calidad es tan importante como la cantidad; 3. Los gobiernos no pueden lograr solos la Educación para Todos: las alianzas son claves; 4. Los países avanzan mejor cuando han desarrollado un marco de política; 5. El uso ineficiente de los recursos limita el progreso; 6. La educación debe adaptarse rápidamente a los nuevos desafíos económicos, tecnológicos y sociales; 7. La educación debe ser acolchonada durante las crisis; 8. La expansión educativa debe sustentarse en una economía en crecimiento" (nuestra traducción). En: Banco Mundial, *Education for All: From Jomtien to Dakar and Beyond*. Paper prepared by the World Bank for the World Education Forum in Dakar, Senegal (April 26-28, 2000). Washington, D.C., 2000.

transparentes y democráticos, y deberán proveer un marco para orientar la ejecución a nivel sub-nacional."¹⁵

Así pues, las delegaciones nacionales salieron de Dakar con la tarea de organizar, en lo inmediato, Foros Nacionales de EPT y elaborar -participativamente- Planes Nacionales de Acción para el 2002. Puede entenderse la falta de convicción y entusiasmo con que muchos de los presentes acataron la tarea. Es de esperar que varios no vean sentido al ejercicio, lo encaren como el escolar que le endilga la tarea al papá o a la mamá (consultores contratados para producir un documento) o lo hagan simplemente para cumplir con el profesor. Es de esperar, inclusive, que algunos no hagan la tarea.¹⁶

En este sentido, es preciso tener claro que el Foro de Dakar -y la Conferencia de Jomtien, en su momento- bien puede marcar un ANTES y un DESPUES para las agencias internacionales, pero no necesariamente para los países.

Por un lado, los países se mueven en tiempos y condiciones reales. Los gobiernos -a diferencia de las agencias internacionales- son electos por voto popular y desplazados si no cumplen con las expectativas de la población, y se rigen por plazos de gobierno que no coinciden con los plazos y ritmos fijados y acordados, homogéneamente, a nivel internacional. Los firmantes gubernamentales de la Declaración de Dakar, igual que los de la Declaración de Jomtien una década antes, provienen de gobiernos salientes, entrantes y a mitad de su gestión. Entre el 2000 y el 2015 los países pasarán por al menos 3 ó 4 cambios de gobierno. Y esto ya sabemos lo que suele significar. "La educación como asunto de Estado antes que de gobierno" continúa siendo más una consigna que una realidad en la mayoría de países.

Por otro lado, alfabetización y escolarización universales, calidad, eficiencia, equidad e igualdad de géneros en educación, constituyen viejas banderas y metas nacionales e internacionales que se remontan, en muchos casos, a la década de los 50 y los 60. En la década de los 90, la inmensa mayoría de países en desarrollo activó planes y reformas educativas para la educación básica, enmarcados dentro o alineados con las metas de la EPT. Dakar implica, esencialmente, renovar y/o reorientar dichos planes con un nuevo horizonte temporal de 15 años.

Un lección que debería quedar como aprendizaje firme de los 90 es que la reforma educativa no puede hacerse vertical y tecnocráticamente, ni desde el organismo internacional ni desde gobierno nacional. Desarrollar y cambiar la educación requiere el respaldo y la participación activa de los directamente involucrados y de la ciudadanía en general: docentes, padres de familia, alumnos, comunidad académica, ONGs, empresa privada, iglesias. No hay agencia ni declaración internacional capaz de asegurar la voluntad de gobiernos y ciudadanos concretos, ni la continuidad de los planes. Este es asunto interno de cada país, batalla y conquista políticas, ciudadanas, soberanas, en el

¹⁵ En: *Marco de Acción de Dakar*, Educación para Todos: Respondiendo a Nuestros Compromisos Colectivos, borrador final, Dakar, 28 Abril, 2000. (Nuestra traducción).

¹⁶ De hecho, en la década de 1990 se abusó de los Planes Nacionales de Acción. Hubo gobiernos que hicieron dos, tres o más a lo largo de la década, respondiendo a los requerimientos de diversas agencias internacionales o bien a cambios de administración.

esfuerzo colectivo por construir un Estado democrático y una ciudadanía informada, capaz de participar y vigilar, de exigir y de aportar al mismo tiempo.

La Educación para Todos 1990-2000 se mantuvo esencialmente como un proceso de cúpulas nacionales e internacionales, con escasa información y participación de la ciudadanía e incluso de los propios docentes y especialistas en educación. Los planes nacionales de EPT fueron por lo general planes gubernamentales, hechos y discutidos a puerta cerrada entre técnicos nacionales e internacionales. Las reuniones globales, regionales y nacionales de seguimiento de la EPT fueron también reuniones de pocos, de los mismos rostros conocidos. Pocas personas supieron de la existencia del EFA Foro -la instancia global de seguimiento de la EPT, cuya Secretaría estuvo ubicada en las oficinas de la UNESCO, en París-, de quiénes lo integraron y cómo fueron elegidos, de sus reuniones y decisiones.¹⁷ La evaluación de la EPT llegó para muchos como un recordatorio de que existía algo llamado *Educación para Todos*, que evaluarían otros y que estaba llegando a su fin.

Los próximos 15 años no pueden repetir esta historia. No es posible separar pensamiento (arriba) y acción (abajo), ni en la relación organismos internacionales-gobiernos ni en la relación gobierno-sociedad civil. Aceptar esta distinción implica aceptar que hay unos que diseñan y otros que se limitan a ejecutar, que el diagnóstico y el análisis ya están hechos y que lo único que cabe es convertirlos en Planes de Acción. Hacer bien las cosas implica pensar y actuar a todos los niveles. Discutir el diagnóstico y las estrategias planteadas a nivel macro, y proponer un qué y un cómo pensando desde la especificidad de cada contexto concreto, es labor primordial de los Comités Nacionales de EPT y de toda la sociedad.

Por otra parte, no cabe esta vez llegar al final, al año 2015, para interesarse en saber qué se hizo y, eventualmente, protestar por lo no hecho: la participación está planteada como una necesidad y un canal abierto a todos, y para ello la información y la evaluación deberán ser fluidas y transparentes, de ida y de vuelta, desde el nivel local hasta el global. En 1990, información y comunicación eran empresas que implicaban mucho costo y tiempo, toneladas de papel, distribución de materiales, organización de reuniones, viajes, tiempos diferidos; hoy tenemos también a disposición el correo electrónico y el Internet. Nadie debería llegar al 2015 y endilgar a otros la responsabilidad por lo no hecho, lo hecho mal o lo hecho a medias: es responsabilidad y tarea de TODOS -comunidad nacional y comunidad internacional- asegurar que la Educación para Todos deje de ser una meta y pase a ser una realidad.

Quince años parecen mucho tiempo, pero diez también parecían mucho tiempo cuando, en Jomtien, gobiernos y comunidad internacional se comprometieron con seis metas para el año 2000. Igual que sucedió con la Declaración y el Marco de Acción de Jomtien, pronto empezará a "descubrirse" que las metas fijadas en Dakar son demasiado ambiciosas dados los recursos y el tiempo disponibles. Por ello la necesidad de planes de acción realistas y flexibles, continuamente revisados y ajustados, en los que gobiernos y

¹⁷ Existe una evaluación del EFA Foro, encargada por el propio EFA Foro a fines de 1999, dentro de las actividades de evaluación de fin de década de la EPT. (Ver: A. Little y E. Miller, *The International Consultative Forum on Education for All 1990-2000: An Evaluation*. A Report to the EFA Forum Steering Committee, Paris, UNESCO, EFA Forum Secretariat, 2000).

sociedades nacionales examinen sus posibilidades, definan y se comprometan conjuntamente con el cumplimiento de un plan de EPT, planteándose metas y plazos intermedios que puedan servir de hitos y de logros efectivos a saborear en el camino. Un plan de acción no es apenas una expresión de deseos, un listado de objetivos y metas a los que se adosa indicadores de logro y fechas de cumplimiento: implica hacerse cargo de definir -y construir en la marcha- condiciones y requisitos, estrategias, modalidades, alianzas, recursos humanos y financieros necesarios para lograr tales objetivos y metas. En el campo educativo ya no queda espacio para la retórica, para las metas sin estrategia ni presupuesto, para las declaraciones sin compromiso con la realidad y con la acción.

No hay peor plan que uno irrealizable. No hay peor compromiso que el que no se puede cumplir. Debemos ser serios esta vez. El año 2015 no puede ser un Jomtien+10+15 al que continúen agregándosele suplementos y tiempos de descuento. Sencillamente, porque ya no quedará más tiempo. En los próximos 15 años se jugará la posibilidad de remontar la educación desde su estado actual, o de hundirla definitivamente.