

PERSPECTIVAS

revista trimestral
de educación comparada

NUMERO CIENTO DIECISEIS
116

DOSSIER

REPLANTEAR
LA AYUDA
A LA EDUCACION

REDACTORES INVITADOS:
LENE BUCHERT
Y KEES EPSKAMP



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXX, n° 4, diciembre 2000

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Perspectivas se publica también en las lenguas siguientes:

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINO

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

FRANCES

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée

ISSN: 0304-3045

INGLES

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

RUSO

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Los precios y las condiciones de suscripción a *Perspectivas* figuran en el formulario que encontrará al final de este número. Para las ediciones en las diferentes lenguas, envíe el formulario de suscripción:

- al agente de ventas de las publicaciones de la UNESCO en su país;
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

NUMERO CIENTO DIECISEIS

P E R S P E C T I V A S

revista trimestral de educación comparada
Vol. XXX, n° 4, diciembre 2000

POSICIONES / CONTROVERSIAS

- ¿Está creando la globalización de la economía valores
para una nueva civilización? *Koïchiro Matsuura* 435

DOSSIER: REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

- Del proyecto al programa de ayuda sectorial:
interrogaciones y problemas *Lene Buchert* 441
- Evaluación de las nuevas modalidades
de ayuda al desarrollo *Noël F. McGinn* 447
- Colaboración entre la Unión Europea y la India
en educación primaria: enfoques sectoriales
en la cooperación para el desarrollo *Shanti Jagannathan
y Mervi Karikorpi* 465
- El enfoque sectorial de la educación:
el punto de vista de la ASDI *Agneta Lind
y Christine McNab* 481
- La participación maya en la reforma educativa
en Guatemala: cambiar el entorno
de las políticas *Linda Asturias,
Katherine Grigsby
y Theo Oltheten* 495
- El enfoque sectorial y sus repercusiones
en la asistencia técnica: el Fondo Social
para el Desarrollo en Egipto *Samir T. IsHak
y Hussein M. El Gammal* 511
- El enfoque sectorial de la financiación
de la educación básica: lecciones de Bangladesh *Upali Sedere* 525

TENDENCIAS / CASOS

- La escuela, el "otro" y la discriminación:
un observatorio para prevenirla *Ángeles Sagastizabal* 537
- Los derechos del niño y la educación en el Japón a la luz
de la Convención de las Naciones Unidas *Akiyoshi Kawaguchi* 547

PERFILES DE EDUCADORES

- Anísio Teixeira (1900-1971) *Carlos Roberto Cury* 561
- Índice del volumen XXX 573

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores, y no necesariamente la de la UNESCO o de la redacción.

Las denominaciones empleadas en *Perspectivas* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, por parte de la Secretaría de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se ruega dirigir toda correspondencia relativa al contenido de la revista *Perspectivas* a la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Para mayor información sobre la Oficina Internacional de Educación, sus programas, actividades y publicaciones, véase la página principal de la OIE en Internet: <http://www.ibe.unesco.org>

Sírvase enviar la correspondencia concerniente a las suscripciones a: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
(Ver el formulario al final de este volumen.)

Publicado en 2000
por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP
(Francia)

Impreso por SADAG, Bellegarde (Francia)

ISSN: 0304-3053

© UNESCO 2000

PERSPECTIVAS

COMITE EDITORIAL

DIRECTORA DEL COMITE

Cecilia Braslavsky

MIEMBROS DEL COMITE

Cesar Bîrzea

Norberto Bottani

Mark Bray

Antonio Guerra Caraballo

Lawrence D. Carrington

Elie Jouen

Kenneth King

P.T.M. Marope

Mamadou Ndoye

Fernando Reimers

Bikas C. Sanyal

Buddy J. Wentworth

Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

REDACCION

DIRECTOR DE EDICION: John Fox

REDACTORA ADJUNTA: Nadia Sikorsky

ASISTENTE DE REDACCION:

Brigitte Deluermoz

REDACCION ESPAÑOLA:

José María Domínguez

REDACCION FRANCESA:

**Guy-Claude Balmir, Françoise Bouillé,
Claudia Querner-Cysne**

REDACCION INGLESA:

Graham Grayston, Kerstin Hoffman

POSICIONES/CONTROVERSIAS

¿ESTA CREANDO LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA VALORES PARA UNA NUEVA CIVILIZACION?¹

Koïchiro Matsuura

El tema de la globalización y los valores forma parte de las preocupaciones de la UNESCO y reviste una importancia decisiva en los albores de este nuevo siglo.

Las posibilidades inherentes de la globalización y los enormes progresos de la ciencia y la tecnología que la acompañan, los beneficios que aporta, pero también las preguntas legítimas que suscita en cuanto a sus riesgos, desvíos o posibles abusos, ponen de relieve un concepto que se encuentra en la fundación misma del sistema de las Naciones Unidas, y por ende de la UNESCO: el de la universalidad. En su significado actual, la universalidad se ha de percibir como la expresión de la voluntad de los miembros de la comunidad internacional de *trabajar juntos para edificar un sistema* que, por encima y más allá de la política y la economía, se rija por consideraciones éticas. En efecto, la ética, o los valores éticos, es lo que constituye el verdadero desafío de esta “globalización con rostro humano” que tantos

Versión original: inglés/francés

Koïchiro Matsuura

Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde noviembre de 1999. Tras una larga carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón – fue Viceministro de Relaciones Exteriores de 1992 a 1994 –, el Sr. Matsuura fue Embajador del Japón sucesivamente en Andorra, Djibouti y Francia. Intervino activamente en nombre del Japón en la preparación de la Cumbre del G-7 en 1993. En 1998-1999, fue Presidente del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Estudió en la Universidad de Tokio y en el Haverford College (Estados Unidos de América). Doctor *honoris causa* por la Universidad Jean Moulin, Francia.

anhelan. La globalización es en primer lugar y ante todo un proceso económico y financiero. Es además un proceso científico y tecnológico, cuyas nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han tejido alrededor del mundo una red de enlaces tan densos como flexibles, ofrecen una imagen espectacular.

Pero es también y sobre todo un proceso cultural, razón por la cual es un tema de interés para la UNESCO. La globalización está difundiendo e imponiendo una nueva economía y, por lo tanto, una nueva forma de organización social, basada en el saber. ¿Cómo lograr que este saber, que circula por todas partes y crea nuevas riquezas, redunde en provecho de *todos*, en lugar de producir formas nuevas y extremas de exclusión y marginación? ¿Cómo lograr asimismo que en este universo de intercambios de información, conocimientos, signos y símbolos, todos los individuos sean a un tiempo receptores, remitentes y productores?

En suma, la universalidad es a todas luces la cuestión más profunda que plantea la globalización. Se trata de una universalidad práctica que está hoy, y sólo hoy, a nuestro alcance, hecha de la suma total de contribuciones individuales, al igual que la luz es el resultado de la fusión de todos los colores del arco iris. Este objetivo de la UNESCO está plasmado en una serie de prioridades, algunas de las cuales mencionaré, que están encaminadas a crear las condiciones propicias para el advenimiento de esa civilización universal:

1. La educación, y en particular la educación básica para todos;
2. La ética de la sociedad de la información;
3. La ética de la ciencia y la tecnología;
4. La ética del medio ambiente;
5. La ética del diálogo intercultural, que está supeditada al reconocimiento y el pleno aprecio de la diversidad.

La educación básica

El primer ámbito que quiero tratar es el de la educación y en particular la educación básica. Se subestima con demasiada frecuencia la importancia que tiene la educación para hacer frente a la globalización. Sin embargo, la educación es probablemente la condición previa para que cada uno de nosotros pueda participar de modo equitativo y responsable en ese proceso.

La educación básica inculca los conocimientos y aptitudes mínimos para que cada persona aporte una plena contribución a su entorno local y ejerza un dominio sobre su propia vida. En un mundo cada vez más interdependiente, el contenido y por consiguiente la noción misma de “calidad” de la educación básica están evolucionando. Ésta no puede ya reducirse a aprender a leer, escribir y contar. Debe enseñar también a los individuos a ser, a hacer, a aprender y a vivir juntos.

El analfabetismo, junto con su forma occidental de “analfabetismo funcional”, va en aumento, a pesar de que los medios tecnológicos deberían permitirnos relegar al pasado la exclusión y la distancia.

En consecuencia, una de las principales prioridades de la UNESCO es la educación básica. En el reciente Foro Mundial sobre la Educación para Todos, que se

celebró en abril de 2000, se reafirmaron las grandes expectativas de la comunidad internacional al respecto. En el Marco de Acción que resultó de esta reunión se encomendó a la Organización una importante tarea y se confirmó su función directiva en la lucha por la educación para todos. Por consiguiente, la Organización tiene la intención de dedicar una gran parte de sus competencias a la elaboración de servicios de educación básica accesibles para todos, incluidos los miembros más pobres de la sociedad, los adultos analfabetos, los jóvenes marginados y los niños no escolarizados, mediante una estrategia que movilice a la vez el sistema escolar formal y todas las alternativas del sector no formal. Quisiera insistir en que el derecho a la educación es un derecho humano básico y, como tal, debe ser accesible a todos sin excepción alguna por motivos económicos, sociales, culturales o geográficos.

La ética de la sociedad de la información

El segundo ámbito que no podemos dejar de mencionar cuando hablamos de globalización es el desarrollo notable de las tecnologías de la investigación y la comunicación y su relación dialéctica con la globalización. En realidad, los adelantos científicos y tecnológicos son a la vez la fuerza impulsora y el efecto de ese desarrollo. Han transformado radicalmente la manera en que la información y el saber se producen, se intercambian, se comparten y se consultan.

Pero la nueva sociedad civil internacional que está apareciendo a través de los nuevos medios de comunicación no tiene ni una historia compartida ni una visión común del futuro. Los políticos, elegidos en el plano nacional, se debaten entre las exigencias de las circunstancias locales y una realidad internacional sobre la que ejercen escaso control y que se les impone. Esta situación requiere un debate internacional al cual tienen que contribuir las organizaciones internacionales y en particular la UNESCO.

No cabe duda de que Internet es un instrumento particularmente valioso para el desarrollo y un medio muy poderoso de difundir la información a un costo relativamente bajo. Todos sabemos, sin embargo, que Internet es provechoso sobre todo para quienes ya están educados e informados y que pueden acceder a él. Por desgracia, contribuye en gran medida a ahondar una brecha que es ya demasiado abismal entre quienes tienen acceso a la información y quienes no lo tienen. En algunos casos puede agravar el choque cultural y exacerbar los conflictos económicos, sociales y políticos. Es también un instrumento que se presta a usos censurables, algunas de cuyas indeseables consecuencias hemos observado ya.

La comunidad internacional no puede permanecer pasiva frente a semejante fenómeno. Debe movilizarse para que la información de dominio público pueda promoverse y protegerse como bien público mundial. Lo que debemos hacer en esta coyuntura es sentar las bases para la formulación de políticas y para una gestión acertada de este bien público común, en relación con asuntos de interés general, a fin de pasar a una forma de gobierno mundial que tenga en cuenta los desafíos colectivos que determinan el destino del planeta. El nuevo programa que iniciará en breve la UNESCO, "Información para todos", está encaminado precisamente a configu-

rar una sociedad de la información más justa, que garantice el acceso universal y la participación equitativa de todos en esta sociedad mundial de la información.

La ética de la ciencia y la tecnología

Un tercer ámbito que me parece especialmente pertinente cuando tratamos de observar qué valores universales pueden surgir del proceso de globalización es el de la ética de la ciencia y la tecnología.

Los rápidos adelantos que se han producido en materia de ciencia y tecnología en los últimos años y la convergencia de la informática y las ciencias de la vida han permitido realizar progresos considerables en la esfera de la genética y la biotecnología. Los avances de las ciencias biológicas y el desarrollo de las tecnologías biomédicas y genéticas han arrojado nueva luz sobre la vida humana y, de hecho, sobre el concepto mismo de materia viva.

Una vez más, la UNESCO ha desempeñado plenamente su función tomando la iniciativa de una Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos. Esta Declaración da con el justo medio entre el respeto de los derechos humanos y la libertad de investigación necesaria. Entre los principios éticos que enuncia, el libre intercambio de conocimientos e información científica está cobrando importancia conforme avanza la cartografía del genoma humano. El objetivo de la UNESCO es la formulación de una bioética compartida, esto es, de principios bioéticos universales.

La reciente declaración del Presidente Jacques Chirac a favor de poner a disposición de todos los científicos los datos procedentes de la secuenciación del genoma humano coincide con nuestra meta. Los Estados Unidos de América y el Reino Unido siguieron a Francia al pronunciarse claramente en pro de los principios enunciados en la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos. Debemos centrar también nuestra atención en otros ámbitos, como la energía, el espacio sideral y el agua, para echar los cimientos de una ética universal común.

La ética del medio ambiente

El medio ambiente es un ámbito seriamente amenazado por la globalización. Los adelantos científicos y tecnológicos se han explotado con demasiada frecuencia haciendo caso omiso de sus efectos en el medio ambiente. La UNESCO, que ha desempeñado un papel de pionero para tratar de cambiar esta situación, observa con satisfacción el despuntar de una conciencia mundial al respecto.

Una de las mayores preocupaciones es el agua potable. El agua es un recurso escaso y repartido de modo muy desigual en el mundo: casi la cuarta parte de la humanidad no tiene acceso directo al agua potable. Los usos que se han hecho del progreso científico y tecnológico no han tenido en cuenta esta insoslayable circunstancia de la vida. Esta negligencia hace que la perspectiva de una crisis mundial del agua sea muy real, lo cual es una amenaza no sólo para el desarrollo sostenible, sino también para la paz y la seguridad. La UNESCO se está esforzando por promover

un enfoque dinámico, integrado y pluridisciplinario del problema de la ordenación de los recursos hídricos que combine los factores políticos, sociales, científicos y ambientales.

Por consiguiente, he iniciado un nuevo programa para elaborar un método global de evaluación de los recursos hídricos y establecer una vigilancia permanente de las tendencias. Se invitará a 24 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a participar en este programa que debe elaborar instrumentos para facilitar la solución de los conflictos relacionados con los recursos hídricos.

La ética del diálogo intercultural

Sin embargo, el ámbito tal vez más sensible a los efectos de la globalización es el de la cultura. La globalización es sin lugar a dudas un medio poderoso de acercar a la gente entre sí. No obstante, no debe por ello conducir a una uniformidad cultural mundial o a la hegemonía de una o más culturas sobre todas las demás. Tampoco debe estimular la fragmentación o la mentalidad de gueto. Por el contrario, debe alentar el pluralismo con miras al diálogo y al enriquecimiento mutuo.

Éste es el criterio que aplica la UNESCO para la conservación del patrimonio mundial material e inmaterial y para la promoción de la diversidad lingüística y la educación plurilingüe.

Las repercusiones de la globalización en el comercio no dejan de tener consecuencias para el diálogo intercultural. Para poder entablar un diálogo genuino, debe haber primero una circulación equitativa y multidireccional de bienes y servicios culturales de numerosos y distintos orígenes. No es aceptable que la mayor parte de la humanidad se vea confinada al mero consumo de productos culturales importados. Las reglas del comercio internacional deben permitir la creación de espacios en que los habitantes del planeta puedan crear y expresarse a través de los bienes y servicios culturales, ejercer una verdadera elección sobre lo que desean adquirir y hacerlo en condiciones de justicia y equidad. A este respecto, las culturas de los países del Sur son por supuesto las más vulnerables. Su identidad específica, sus referencias simbólicas y los bienes culturales puestos a disposición de sus ciudadanos se encuentran en manos del comercio y la tecnología.

La diversidad cultural significa ser capaz de producir y difundir una amplia gama de bienes culturales de alta calidad. Pone también de relieve el sentido de la identidad como fuente de creatividad y de cultura viva.

La UNESCO acaba de iniciar una consulta internacional a gran escala sobre este tema. Desde septiembre de 2000, un grupo de expertos ha comenzado a reunirse para preparar la promoción a escala real de la diversidad cultural, en particular ahora que ha empezado un nuevo ciclo de negociaciones relativas al comercio internacional.

En este mismo sentido, la UNESCO está preparando la redacción de una convención para la salvaguardia del patrimonio inmaterial, comparable a la que existe ya para el patrimonio material y que ha demostrado su utilidad y su especial pertinencia. El reconocimiento de la diversidad cultural mundial, que abarca tradicio-

nes, valores y relaciones simbólicas, no sólo conducirá a aceptar y apreciar mejor las culturas ajenas, sino que además pondrá de manifiesto la historia de los contactos interculturales, con sus préstamos y contribuciones recíprocos. Este sentimiento común de pertenencia, aunque pluralista, facilitará también la lucha contra la ignorancia y la incomprensión mutuas, reforzando así los valores fundamentales de la democracia, la justicia y los derechos humanos.

Conclusión

En respuesta a la globalización de la economía, la comunidad internacional debe promover resueltamente la universalidad en el sentido más profundo de la palabra: un tipo de universalidad que a la vez cuestione todos los modelos y respete la contribución de todos los pueblos a la civilización universal.

Para la UNESCO, la globalización va mucho más allá de los asuntos económicos. Perturba los estilos de vida y los patrones de conducta e invalida las formas habituales de adopción de decisiones y de gobierno, así como las formas de expresión artística. El desafío que plantea para la UNESCO es el de percibir toda la complejidad de sus ramificaciones, para que en un espíritu interdisciplinario e intercultural podamos concebir estrategias y políticas encaminadas a garantizar que la globalización redunde en provecho de todos, y en particular de quienes en la actualidad están excluidas de ella.

Nota

1. Este texto se ha adaptado de un discurso sobre el tema “¿Está creando la globalización de la economía valores para una nueva civilización?” pronunciado en la clausura de los Encuentros de Versalles, celebrados en el Palacio de Versalles, Francia, el 17 de junio de 2000.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION¹

DEL PROYECTO AL PROGRAMA

DE AYUDA SECTORIAL:

INTERROGACIONES

Y PROBLEMAS

Lene Buchert²

Este *dossier* incluye las ponencias que fueron originalmente discutidas en la conferencia internacional sobre “Innovación educativa en los países del Sur: nuevas formas de apoyo internacional”, organizada por la Organización Neerlandesa para la Cooperación Internacional en la Enseñanza Superior (NUFFIC), y que se celebró en Leiden, Países Bajos, del 2 al 4 de septiembre de 1999. Las ponencias examinan los argumentos empleados, la realidad y los resultados potenciales de los recientes cambios en materia de ayuda internacional a la educación, especialmente en lo que se conoce actualmente como programas de inversiones en el sector de educación, apoyo a programas, apoyo sectorial o enfoque sectorial para el desarrollo de la educación en los países del Sur. Estos diferentes términos son utilizados de diversas maneras tanto por las organizaciones internacionales como por los gobiernos, o por los autores de este *dossier*. Su característica común es que son concebidos como una alternativa, y/o como una forma suplementaria, a las modalidades de apoyo para proyectos que

Versión original : inglés

Lene Buchert (Dinamarca)

Titular de un doctorado. Especialista del programa de categoría superior en la División de Reconstrucción y Desarrollo de Sistemas de Educación y coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Análisis Sectorial de la Educación dirigido por la UNESCO en el marco de la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África. Ha publicado muchos trabajos sobre educación y desarrollo, sobre la ayuda internacional a la educación y sobre políticas de ayuda a la educación. Correo electrónico: l.buchert@unesco.org

predominaban durante los decenios de 1970 y 1980. Lo que reflejan estos términos es la idea de que el apoyo a proyectos no ha permitido un desarrollo holístico e integrado de los sistemas de educación y de que la nueva modalidad de apoyo puede eliminar mejor los obstáculos a través de esfuerzos coordinados, horizontal y verticalmente, prestando apoyo a todos los componentes individuales necesarios para ofrecer una educación de calidad en cada nivel específico.

El origen de esta nueva modalidad de apoyo puede asociarse al inicio de los programas de inversiones del Banco Mundial para el sector de educación y a sus principios rectores expresados por Harrold *et al.* (1995). Estos principios son los siguientes: i) cada programa tiene que ser de alcance sectorial; ii) debe tener una estructura de política sectorial coherente; iii) los propios interesados han de llevar las riendas del programa en el plano local; iv) todos los donantes deben participar activamente en el programa; v) hay que establecer disposiciones de ejecución comunes; y vi) hay que garantizar una asistencia financiera y técnica a largo plazo. Estos principios, que han sido ahora plenamente aceptados por la mayoría de los demás organismos de ayuda financiera y técnica, se presentan en las ponencias sobre la colaboración entre la Unión Europea y la India (Jagannathan y Karikorpi) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Lind y McNab), que forman parte de este *dossier*. Esto es digno de mención porque los gobiernos de los países del Sur siempre estuvieron muy preocupados por el desarrollo global del sector de educación, y porque ya era así cuando la ayuda internacional a la educación se presentaba en forma de proyectos, y aun antes. Por consiguiente, si bien es verdad que tanto los organismos internacionales como los gobiernos critican ahora la modalidad del apoyo a proyectos porque ha llevado a la fragmentación de los esfuerzos y al uso ineficaz de la asistencia internacional, no hay que olvidar que esta crítica se expresa después de haberse prestado mucha asistencia a proyectos, y que esto puede haber sido un factor de debilitamiento de las estructuras y capacidades institucionales nacionales, que son las condiciones previas de la ejecución de los programas sectoriales de educación a gran escala que se recomiendan actualmente.

¿En qué consiste la nueva modalidad?

En regla general, parece pensarse que el nuevo método representa *la* – o *la única* – solución para superar las deficiencias que caracterizaban a la forma anterior de ayuda a proyectos. Y ello pese al hecho, generalmente admitido por los defensores del nuevo sistema, de que no se encontrará un país donde todos los principios fundamentales preconizados hayan sido puestos en práctica con éxito en un programa sectorial, como puede verse también en los textos de Jagannathan y Karikorpi y de Lind y McNab. Además, muchos de los principios asociados con este enfoque tienen que ser todavía elaborados por los principales interesados: por ejemplo, los procedimientos de ejecución comunes, las disposiciones de financiación general, la coherencia entre las organizaciones de financiación y de ayuda técnica en su apoyo a determinado programa gubernamental, la inclusión de todos los interesados en el proceso – en particular las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado –,

y el empleo de expertos locales y no extranjeros. Por lo tanto, la nueva modalidad de apoyo es ante todo un proceso en evolución cuyo resultado final aún no conocemos y cuyo inicio exige una creación de capacidades considerable por parte de todos los interesados a fin de garantizar la coherencia en la concepción y la ejecución.

McGinn se pregunta en su artículo si algunos de los principales términos relacionados con la nueva modalidad, tales como la asociación, los acuerdos de apoyo sectorial, la coordinación entre donantes o la coherencia de los donantes, son conceptos nuevos y si su empleo redundaría efectivamente en beneficio de los gobiernos de los países. Y presenta además otras estrategias de más amplio alcance que podrían garantizar mejor que haya una auténtica incidencia de la ayuda internacional en la enseñanza y el aprendizaje en las aulas.

Otros problemas decisivos vinculados con el nuevo método de ayuda quedan también sin solucionar, como por ejemplo el riesgo de que este nuevo enfoque represente otra forma de normalización o de esquema director único que no tome en consideración las condiciones y las coyunturas oportunas de los contextos nacionales específicos. Como se señala en el artículo de Sedere, la introducción del enfoque sectorial en Bangladesh tuvo consecuencias negativas en el desarrollo del subsector de la educación primaria. Además, cómo van a sobrevivir e integrarse correctamente dentro de un programa sectorial los proyectos que funcionan eficazmente en la actualidad, problema que se plantea en el artículo sobre Guatemala por Asturias y otros autores. Por último, a pesar del énfasis en la inclusión de todos los actores, el inicio de los programas sectoriales de educación tiende a reforzar el papel de los expertos y las negociaciones de alto nivel entre el gobierno y los organismos, en detrimento de la participación de la sociedad civil, lo cual es también un tema de importancia capital en el caso de Guatemala.

Por consiguiente, aun cuando sea discutible que pueda hablarse de un nuevo sistema ya existente, o de un nuevo enfoque alternativo claramente definido para el desarrollo del sector de educación en los países del Sur, podemos decir sin temor a equivocarnos que los esfuerzos actuales para hallar una modalidad de apoyo alternativa han llevado a poner el acento en el contenido de determinadas dimensiones de la cooperación para el desarrollo. En particular, se espera que el nuevo sistema de apoyo contribuya a que: los gobiernos y los organismos trabajen en función de objetivos, fines y metas estipulados en un programa de política gubernamental basado en una clara visión del desarrollo; exista un diálogo sobre políticas para lograr acuerdos sobre los objetivos, fines y metas específicos; el gobierno vele por la coordinación entre organismos; el proceso de desarrollo y sus resultados sean propiedad del gobierno; se establezca un sistema de rendición de cuentas a los interesados y de transparencia durante todo el proceso; el gobierno dirija, y los organismos sigan sus orientaciones, en los términos acordados a través de negociaciones realizadas en igualdad de condiciones; se establezcan relaciones de colaboración entre el gobierno y los organismos, y también a ser posible otras instituciones de la sociedad civil, incluyendo al sector privado. El artículo de IsHak y El Gammal pone de relieve el potencial de innovación en la aplicación de todas estas dimensiones en la experiencia del Fondo de Desarrollo Social en Egipto.

Una nueva modalidad... ¿en interés y por iniciativa de quién?

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que determinadas consideraciones morales y éticas forman parte de estas dimensiones fundamentales, ya que lo que el concepto de ayuda pone de relieve es la responsabilidad mutua y no la caridad. No obstante, un acuerdo de ayuda como obligación contractual entre dos partes que negocian basándose en la confianza y el respeto recíproco pudiera ocultar el hecho de que, de producirse desacuerdos entre las partes, lo más probable es que el que disponga de mayor poder económico, político y de conocimientos logre imponer su punto de vista. Esto es particularmente pertinente en el contexto de un programa sectorial de educación plenamente desarrollado, en el cual el apoyo internacional es suministrado al gobierno como apoyo presupuestario. Mientras que Jagannathan y Karikorpi, así como Lind y McNab, recomiendan el apoyo al presupuesto nacional, Sedere, IsHak y El Gammal previenen contra este procedimiento. Sus advertencias se refieren a la posibilidad de violación de la soberanía nacional y al riesgo de que el apoyo internacional sustituya la financiación nacional, en vez de complementarla, o de que los gobiernos no obren en interés de los grupos beneficiarios del programa, es decir, los pobres. Además, cabe preguntarse si las dimensiones de responsabilidad mutua, confianza y respeto deben llevar forzosamente a una total transparencia de los intereses tanto del gobierno como de los organismos, durante los procesos de negociación y de ejecución, o a una plena rendición de cuentas a todos los interesados por ambas partes. En tal caso, ¿qué mecanismos, incentivos o sanciones deben establecerse para que esto se produzca?

Además de las preguntas que se plantean en las ponencias, podrían añadirse muchas otras. ¿Por qué durante el decenio de 1990? ¿Por qué principalmente como reacción a los fracasos de las formas anteriores de ayuda? ¿Quién está impulsando la introducción de estos grandes esfuerzos de reforma y cuáles son sus condiciones previas y repercusiones en los contextos nacionales? Si bien las respuestas a algunas de estas preguntas aparecen en las ponencias de este *dossier*, quedan por estudiar otras alternativas, en particular cómo han surgido de manera espontáneamente iniciativas de reforma de los procesos de desarrollo en determinados países, basándose en los recursos de los propios países y en medidas e innovaciones nacionales, y correspondiendo a las instituciones y a las capacidades humanas existentes.

Esperamos que este *dossier*, en el que abundan reflexiones y experiencias actuales sobre este tema, ayudará a profundizar en algunas de las cuestiones e interrogaciones cruciales y a examinar el progreso realizado y las ideas alternativas.

Notas

1. Este *dossier*: "Reconsiderar la ayuda a la educación", ha sido preparado por Lena Buchert y Kees Epskamp. Al principio de este artículo figura una reseña biográfica sobre Lene Buchert. *Kees Epskamp (Países Bajos)*. Titular de un doctorado. Actualmente es asesor en materia de educación para la Organización Neerlandesa para la Cooperación

Internacional en Educación Superior (NUFFIC), La Haya, donde su principal área de competencia es la internacionalización de la educación superior. Ha dirigido estudios a gran escala sobre proyectos de educación y comunicación para el desarrollo en América Latina y en África. Correo electrónico: kepskamp@nuffic.nl

2. Agradezco las contribuciones aportadas a esta presentación por Ad Boeren, Kees Epskamp, Herb Kells y Noel McGinn. Los puntos de vista expresados reflejan mi opinión personal, y no necesariamente la de la UNESCO.

Referencias

- Harrold, P. *et al.* 1995. *The broad sector approach to investment lending: sector investment programs*. [El enfoque sectorial amplio del crédito para inversiones: programas de inversión sectoriales]. Washington, DC, Banco Mundial. (Africa Technical Department Series. Documento de debate del Banco Mundial 302.)
- King, K.; Buchert, L., (comps.). 1999. *Changing international aid to education: global patterns and national contexts*. [Cambios en la ayuda internacional para la educación: características mundiales y contextos nacionales]. París, UNESCO/NORRAG.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

EVALUACION DE LAS NUEVAS

MODALIDADES DE

AYUDA AL DESARROLLO

Noel F. McGinn¹

La evolución de las modalidades de ayuda al desarrollo viene suscitando últimamente un gran interés con la aparición de nuevas modalidades como las relaciones de asociación, los acuerdos de apoyo sectorial y la coordinación y coherencia entre los donantes (Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, 1997; Freedman, 1994; Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997; Rudner, 1996; Wolfensohn, 1995). El advenimiento de esas nuevas modalidades ha dado ya origen a todo un libro dedicado a analizarlas (King y Buchert, 1999).

¿Son realmente novedosas tales modalidades? ¿Es posible llevarlas a la práctica de la manera propuesta? ¿Supondrán una diferencia significativa en la prestación de servicios educativos? Aventurarse a responder a tales interrogantes sería pura especulación si no tuviéramos experiencia previa con las modalidades que se proponen, lo cual, por lo demás, es justamente el caso. De ahí que conozcamos algunas de las

Versión original: inglés

Noel F. McGinn (Estados Unidos de América)

Profesor emérito de educación en la Facultad de Educación de la Universidad de Harvard y miembro emérito del Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard. Noel McGinn investiga, entre otros temas, sobre la eficacia del sistema escolar, la planificación educativa, la descentralización, la cooperación internacional y los efectos de la mundialización en la enseñanza. Es autor de numerosos libros y artículos, entre ellos *Framing questions, constructing answers: linking research with education policy for developing countries* [Plantear interrogantes y construir respuestas: vincular la investigación a la política educativa para países en desarrollo] (con Allison Borden); *Informed dialogue: using research to shape education policy around the world* [Diálogo fundamentado: el uso de la investigación para elaborar la política educativa en el mundo] (con Fernando Reimers). Correo electrónico: Nmcginn@igc.org.

dificultades que conlleva su aplicación y las condiciones necesarias para que funcionen.

El presente artículo intenta presentar brevemente dichas condiciones y proponer las formas en que cabría organizar esas modalidades de ayuda para que rindieran el mayor fruto posible. A tal fin se consideran tres grandes aspectos. En primer lugar, la historia de la ayuda a la educación, que, pese a su pobre balance, resulta útil para establecer los antecedentes de la situación actual. ¿Funciona esa ayuda? ¿Podemos aprender a dotarla de más eficacia?

El segundo aspecto guarda relación con la naturaleza de las “nuevas” modalidades. ¿Qué tipo de relaciones deben crearse? ¿Cabe limitar las alianzas a la prestación de ayuda material? Si se requiere asistencia técnica ¿qué tipo de saber es el más útil?

El tercer aspecto se refiere a otras dos formas posibles de organizar la ayuda a la educación, recogiendo propuestas formuladas en su día por otros autores y ofreciéndolas como alternativa para minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de las relaciones de asociación.

Breve historia crítica de la ayuda a la educación

Desde los albores de la historia conocida, las naciones han cooperado entre sí. Las primeras relaciones de cooperación consistían mayoritariamente en formas de intercambio o reciprocidad: los países intercambiaban recursos, información, ideas e incluso asistencia técnica. La cooperación en forma de ayuda unidireccional era relativamente escasa.

Esa situación empezó a cambiar a raíz de la colonización europea de América Latina, África y Asia: las colonias recibieron un volumen considerable de “asistencia técnica”, personificada en misioneros y profesores, al tiempo que se obtenía de ellas una gran riqueza. La mayor parte de esa ayuda se canalizó a través de iglesias y organizaciones religiosas hasta principios del siglo XX, cuando fundaciones filantrópicas privadas, en especial estadounidenses, se convirtieron en importantes donantes de ayuda unidireccional (Smith, 1990).

Las dos guerras mundiales iban a influir en la ulterior evolución de la cooperación internacional. Aunque ésta conservara por necesidad un carácter básicamente cooperativo (entre los Aliados), se empezó también a pensar que la afluencia de ayuda unidireccional (para apoyar a los países en guerra y, en la segunda posguerra, con el Plan Marshall) resultaba esencial para el “desarrollo”. Pese a que los primeros organismos bilaterales y multilaterales hacían hincapié en la cooperación, el fracaso de las primeras iniciativas llevó a privilegiar la financiación del desarrollo, o ayuda unidireccional.

LA EDUCACION TRAS CUARENTA AÑOS DE AYUDA

Pese a los ingentes recursos dedicados a la ayuda internacional, los sistemas educativos de muchos países receptores siguen aquejados de graves problemas. América

Latina, por ejemplo, ha recibido donaciones o préstamos por valor de unos 12.000 millones de dólares estadounidenses durante los últimos diez años. Aunque se hayan obtenido ciertos resultados, siguen sin resolver problemas fundamentales. El incremento del acceso a la educación, por ejemplo, se acompaña de quejas por su pérdida de calidad. Comparado con el de los países de industrialización precoz, el nivel general de calidad es bajo, y esa diferencia no ha hecho sino acrecentarse. Paralelamente, se han conseguido pequeños avances en materia de igualdad (Schiefelbein *et al.*, 1998).

El aparente fracaso de la ayuda internacional en América Latina y África (Habte, 1999) se explica al menos por tres razones:

1. los gobiernos han utilizado la ayuda financiera no tanto para incrementar el volumen total de gasto destinado a la educación como para sustituir sus propias inversiones;
2. los proyectos financiados con préstamos han resultado a menudo poco provechosos, y sus elevados costos directos han restado a los países capacidad para llevar a cabo otras actividades más importantes;
3. tanto los préstamos como la asistencia técnica pueden tener un elevado costo de oportunidad. La dependencia de la ayuda externa ha obstaculizado el desarrollo de la capacidad endógena para mejorar la educación.

A largo plazo, la prestación de ayuda ha tenido por efecto la reducción de las diferencias entre los países participantes en cuanto a sus estructuras y principios de funcionamiento, credos y costumbres. Este proceso de uniformización en el ámbito de la educación no es nuevo: guarda relación directa con el colonialismo de los siglos XVIII y XIX (von Laue, 1987) y, más recientemente, con la aparición de organizaciones supranacionales (McGinn, 1994). Con el tiempo, los contenidos curriculares, los procesos pedagógicos y la gestión y administración de los sistemas educativos de todo el mundo han acabado por parecerse entre sí (Benavot y Kamen, 1989; McNeely, 1995; Ramírez, 1997).

Los críticos de la uniformización han planteado históricamente dos objeciones básicas:

1. En un primer momento se alegó que los *procesos* conducentes a la uniformización constituyen una violación de la soberanía de los Estados. Los críticos, apelando a la Carta de las Naciones Unidas, aducían que ésta prohibía la injerencia de una nación en los asuntos internos de otra. Actualmente, la comunidad mundial parece estar renunciando a tan estricta interpretación de la soberanía;
2. En los últimos tiempos, la inquietud se cifra más bien en la pérdida de diversidad entre los sistemas educativos. La mundialización ha traído consigo oportunidades y problemas insospechados hace veinte años. Si todos los sistemas educativos fueran parecidos ¿dónde cabría encontrar las variedades mejor adaptadas a la multitud de nuevas circunstancias? Los sistemas resultan más eficaces cuando responden con variedad interna a la variedad del entorno: si uniformizamos todos los sistemas educativos estamos reduciendo las probabilidades de descubrir nuevas y mejores formas de educación en el futuro (Samoff, 1996).

¿FUNCIONA LA AYUDA?

Los costos de la ayuda al desarrollo serían más tolerables si su carácter beneficioso no dejara lugar a dudas. En realidad, ¿cuáles son los antecedentes? Aunque el proceso de ayuda es objeto de críticas desde hace tiempo (Paddock y Paddock, 1973; Tendler, 1975), pocas veces se han estudiado sistemáticamente sus efectos sobre los países receptores y sus sistemas educativos. En general, el análisis de la influencia de la ayuda sobre la enseñanza se circunscribe a unos pocos ejemplos o países y se centra no tanto en los resultados finales como en el proceso en sí mismo (Buchert y King, 1995; Farrell, 1994; King, 1991; King y Buchert, 1999; Leach, 1997). Ello se debe en parte a que los propios organismos de ayuda internacional apenas llevan a cabo (o hacen públicos) estudios de los efectos a largo plazo que su doctrina y su praxis tienen sobre la educación. Existen sin embargo evaluaciones detalladas y sistemáticas de la asistencia en general, que a veces son obra de los propios organismos bilaterales y multilaterales (por ejemplo, Ayres, 1984; Cassen y Associates, 1994), y otras veces de instancias externas (Riddell, 1987; Stokke, 1996; Tisch y Wallace, 1994).

De tales estudios se desprende una conclusión general: los datos empíricos relativos a la influencia de la ayuda en la economía, la política y la cultura de los países receptores resultan ambiguos. En otras palabras, esos datos no permiten extraer conclusiones de validez general. A veces la ayuda “funciona” y a veces no. Es más: lo que “funciona” varía de un país a otro y según la definición de eficacia que se adopte. En ocasiones se ha producido un rápido crecimiento económico con la llegada de ayuda, y en otras ocasiones sin ella. En algunos casos, la inyección masiva de ayuda no ha servido para elevar las tasas de crecimiento económico. Modalidades de ayuda eficaces en determinado contexto resultan estériles en otro. A veces la ayuda sirve claramente para impulsar cierto tipo de desarrollo, y otras veces el país receptor sale perjudicado al aplicar las “recomendaciones” de los organismos de ayuda.

Los organismos de ayuda, en efecto, se han mostrado falibles a la hora de encontrar la mejor respuesta a los problemas y oportunidades existentes en el ámbito de la educación. De sus vacilaciones dan fe dos elementos históricos. En primer lugar, la doctrina de los diversos organismos en materia de educación ha ido cambiando radicalmente con el tiempo, con posturas a veces contradictorias con las recomendaciones anteriores. Organismos que empezaron promoviendo la nuclearización de las escuelas rurales como expediente hacia una distribución más equitativa de los recursos pasaron luego a recomendar la creación de centros de excelencia. A los préstamos y subvenciones a la enseñanza secundaria técnica y profesional de ciertos periodos sucedió, en otros, la crítica de tales prácticas. A los países se les reprocha ahora destinar demasiados recursos al sector de la educación superior, cuando antaño éste era el objetivo privilegiado de la ayuda internacional.

En segundo lugar, no todas las mejoras que los organismos impulsaron en determinado momento han perdurado a largo plazo. Los fondos de ayuda para el presupuesto de capital o desarrollo han generado cargas financieras que después ha

habido que cubrir con el presupuesto ordinario, sin financiación externa. En algunos casos el país no ha podido (o no ha querido) seguir financiando costos adicionales una vez terminada la ayuda; en otros, al no estar los resultados a la altura de lo esperado, simplemente se han cancelado los proyectos.

Errar es humano, y reprochar a los organismos de ayuda que se equivoquen no es de por sí una crítica muy feroz. Pero la asistencia en forma de ayuda financiera no es un “artículo gratuito”. Los préstamos destinados a la educación han sido una de las fuentes de la deuda externa que hoy arrastra una serie de países. Los préstamos en condiciones ventajosas y las subvenciones condicionadas a un aumento de los gastos del presupuesto ordinario también agravaron las dificultades financieras de los países pobres. Los errores de los organismos de ayuda ya han sido objeto de estudio en otras publicaciones, por lo que sería ocioso detenerse aquí sobre el particular. El quid de la cuestión es: ¿servirán los “nuevos” planteamientos para reducir en el futuro la probabilidad de error por parte de esos organismos?

Dificultades que pueden aparecer con las nuevas modalidades

Todo cambio puede resultar beneficioso, pero también tiene un precio. Los beneficios que se obtengan con las nuevas modalidades dependerán directamente de la medida en que éstas sirvan para sustituir relaciones defectuosas de ayuda al desarrollo. Esta sección empieza con un repaso de la experiencia histórica que tenemos con esas modalidades, cuya aplicación actual, habida cuenta de las experiencias negativas, plantea tres interrogantes: el primero se refiere a los diversos significados de “asociación”; el segundo, a cuestiones inherentes a los planteamientos sectoriales; y el tercero estriba en determinar si la coordinación y coherencia entre los donantes son siempre deseables.

USO ANTERIOR DE LOS “NUEVOS” TÉRMINOS

Los conceptos y objetivos subyacentes a las nuevas modalidades no tienen en sí mismos nada de nuevos. La noción de “alianza” o “asociación”, por ejemplo, goza de una historia relativamente larga en el ámbito de la cooperación internacional. Los Estados Unidos prodigaron el uso de ese término en relación con la Alianza para el Progreso de los años sesenta, y otro tanto hicieron los apólogos del “trilateralismo” a principios de los setenta² y la Fundación Interamericana a finales de esa misma década (Meehan, 1979). Este término ha resurgido en los últimos años, y aparece cada vez con más frecuencia en documentos de trabajo e informes de investigación sobre desarrollo.

Se han sugerido varias razones para explicar el renacimiento de la idea de “asociación” en este preciso momento histórico. Su renovada vigencia se atribuye por una parte a las presiones crecientes de “una nueva generación de líderes y responsables políticos, resueltos a tratar con el mundo en términos de igualdad” (King, 1999, pág. 16). Por otra parte, los organismos de ayuda bilaterales y multilatera-

les, afectados por las críticas al ajuste estructural, han adoptado esa idea, utilizando adjetivos como “verdadero”, “igual” y “respetuoso” para subrayar su voluntad de compartir el liderazgo con los países receptores (King, 1999).

Documentar el uso de los términos “apoyo sectorial” y “análisis por sectores” [*sector-wide approaches*] resulta ya más difícil, aunque ambas formulaciones se vienen utilizando también desde los primeros tiempos de la ayuda internacional a la educación. En los primeros documentos de política del Banco Mundial y otros organismos, por ejemplo, hay referencias al sector de la educación como uno de los destinatarios de la ayuda. A finales de los años sesenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) empezó a ofrecer ayuda a unos pocos países sin exigir a cambio que especificaran los proyectos concretos a los que iban a destinarse los fondos. En los años setenta y ochenta, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional estaba prestando apoyo sectorial a la educación en algunos países africanos. Organismos bilaterales y multilaterales estaban asimismo utilizando evaluaciones sectoriales y vinculándolas a un trabajo de planificación general o sistémica.³

La idea de que los donantes debían coordinarse, por su parte, pudo adquirir carta de naturaleza cuando especialistas en desarrollo de distintos organismos coincidieron por primera vez sobre el terreno. Ante el exceso de solicitudes de ayuda, que ningún organismo podía cubrir en solitario, se pensó que las personas que trabajaban en el terreno podían aprender mucho las unas de las otras. Con el tiempo, sin embargo, aquel entusiasmo por la colaboración se fue desvaneciendo, debido quizá a la competencia por captar mayores segmentos del declinante mercado de la ayuda internacional.

Al principio eran sobre todo los *detractores* de la ayuda internacional quienes hablaban de coherencia entre los donantes. Los teóricos de la “dependencia” de los años sesenta y setenta, por ejemplo, sostenían que el subdesarrollo de los países pobres tenía su origen en sus relaciones con los países industrializados. Según ellos, la “ayuda” contribuía a la invasión tanto económica como cultural, y su volumen financiero resultaba insignificante en comparación con el movimiento de capitales que escapaban de los países pobres en dirección de los países ricos. “Comercio en lugar de ayuda” era la consigna, en cuyo nombre se exhortaba a los países donantes y organismos internacionales a coordinar sus políticas de ayuda al desarrollo.

Incluso el concepto de “apropiación” [*ownership*], nuevo rasgo definitorio de los planteamientos sectoriales, viene de antes. Los reformistas de la educación utilizaron ese término en los años ochenta (Gagné, 1980), como hicieron también los especialistas en desarrollo comunitario (Littrell, 1985) y planificación participativa (Rondinelli, 1993).

Desde luego, el uso anterior de esos conceptos no pone en entredicho su utilidad actual. Quizá simplemente, gracias a tantos años de “educación para el desarrollo”, estén encontrando ahora su plena justificación. Con todo, el estudio de su utilización en tiempos pasados puede brindar una mejor comprensión de los problemas ligados a la aplicación de esas modalidades de ayuda.

¿QUE SIGNIFICA ASOCIARSE?*

El concepto de asociación implica una relación de intercambio, en la que ambos socios comparten los beneficios y los costos de la relación. En el lenguaje del amor, los miembros de la pareja se prometen apoyo mutuo “en la salud y en la enfermedad”. En el lenguaje de los negocios, una asociación implica también compartir responsabilidades y riesgos. Al asociarse, un miembro otorga al otro el derecho de esperar algo de él. La premisa de la responsabilidad mutua hace posible que se vaya construyendo una relación de confianza: puedo confiar más en ti cuando sé que mi prosperidad te beneficia. Para que la confianza se consolide es preciso que la relación sea estable. A diferencia del coqueteo, la asociación está hecha para durar.

Este tipo de relaciones pueden clasificarse, entre otras formas, en función de sus objetivos¹. Las asociaciones *curativas* intentan remediar algo que no funciona para uno o ambos socios. Este tipo de relaciones no suelen durar mucho tiempo, y ejercen una influencia mínima en los valores respectivos de sus miembros. A esta categoría pertenecen muchas de las asociaciones destinadas a apoyar procesos de creación de capacidades o de consolidación institucional.

En las asociaciones *productivas*, dos o más partes aúnan esfuerzos para producir algo, sean infraestructuras, currículos, libros de texto, etc. Un miembro puede poner el dinero, mientras que el otro pone el trabajo o el saber técnico. Un ejemplo de este tipo de asociación es el consorcio que puso en marcha el Consejo de Exámenes del África Occidental. La existencia de un nuevo elemento entraña cambios en las organizaciones y, aun no modificándolas en lo sustancial, puede influir en sus valores y objetivos.

En tercer lugar están las asociaciones *institucionales*, creadas para dar origen a un nuevo tipo de organización con nuevos objetivos, modos de funcionamiento y estructura. La Unión Europea es un buen ejemplo de ello. Entre los países en desarrollo ha habido más de una tentativa fracasada en esta dirección. En los años sesenta, por ejemplo, los cinco países de América Central se unieron para planificar conjuntamente sus sistemas de educación superior. La Organización de Ministros de Educación del Asia Sudoriental se formó también con el objetivo de intercambiar información y asistencia técnica. No parecen existir estudios publicados sobre este tipo de asociaciones.

Las asociaciones tienen sentido en ciertas circunstancias. Por ejemplo, dos organizaciones relativamente débiles que hagan frente a un intento de asimilación hostil por parte de una tercera pueden optar por sumar sus fuerzas para evitar la pérdida de autonomía. Análogamente, dos o más organizaciones (o países) con recursos limitados pero complementarios pueden aunar esfuerzos para incrementar su viabilidad y competitividad conjuntas dentro de la economía mundial. Organizaciones y países de tamaño, patrimonio o nivel de desarrollo diferentes pueden juzgar razonable aliarse cuando cada uno salga beneficiado de esa colaboración, o perjudicado si el proyecto fracasa. Un país débil podría obtener protección a cambio de una parte de sus recursos naturales o humanos. En la era de la mundialización, los pro-

blemas de un país se convierten en problemas de muchos otros; nos guste o no, tenemos una responsabilidad común (Forster, 1999).

Desde este punto de vista, el deseo de ayudar al prójimo quizá no baste para establecer relaciones de asociación. Esas relaciones implican por definición compartir la responsabilidad y los riesgos, lo que no parece ser el caso en las formas actuales de ayuda al desarrollo. No entra en nuestros cálculos que la ayuda que ofrecemos nos transforme; más bien esperamos que sean los demás quienes cambien. Los que deseen crear verdaderas asociaciones deben plantearse un interrogante fundamental: ¿están dispuestos a hacerse vulnerables a sus “socios”?

¿CON QUIEN ASOCIARSE?

¿Deseamos asociarnos con cualquier gobierno o sólo con los que cumplan ciertas condiciones? El requisito mínimo es el de la estabilidad: los gobiernos que cambian con frecuencia no son buenos socios, al igual que los gobiernos reconocidamente corruptos. Por otra parte, está más que probado que los organismos y países donantes no desean asociarse, es decir, compartir su destino, con países cuya filosofía política o económica esté en contradicción con la propia.

¿Y qué hay del respeto a los ciudadanos? ¿Podemos asociarnos con gobiernos que maltraten a sus conciudadanos? Durante algún tiempo, en el colectivo de profesionales del desarrollo han convivido posturas encontradas al respecto. Algunos afirman que en materia de ayuda al desarrollo, las decisiones han de basarse en criterios estrictamente técnicos, sin atender a consideraciones políticas. Hay quien va más lejos, y postula que el desarrollo conduce automáticamente a un mayor respeto de los derechos humanos. Vistas así las cosas, negar la ayuda a gobiernos autoritarios prolonga la opresión de su pueblo. Pero por otro lado, si la ayuda al desarrollo sirviera para prestar apoyo a un régimen represivo (como ha ocurrido en el pasado), ¿no se convertiría el organismo donante en cómplice de la situación?

He aquí un viejo dilema: ¿cómo intervenir con la ayuda al desarrollo y a la vez preservar la propia posición ética? Si se hace hincapié en las relaciones de asociación y el concepto de apropiación, tal dilema, naturalmente, se agudiza. De ahí que sean necesarias nuevas fórmulas, como la que proponemos en la última sección del presente artículo, para atemperar sus efectos; pero detengámonos antes en las consecuencias de la primacía del pensamiento sectorial.

DIFICULTADES GENERADAS POR EL MODELO DE APOYO POR SECTORES

Como queda dicho, la planificación por sectores estuvo en boga hace treinta años. Los planteamientos sectoriales utilizados en aquel entonces presuponían que era posible determinar todos los objetivos importantes para el futuro, así como los medios idóneos para lograrlos. Ello requería no sólo una gran cantidad de datos fidedignos y analistas competentes, sino también la heroica convicción de que el futuro iba a ser muy semejante al pasado.

Esa lógica empezó a perder predicamento al quedar una y otra vez demostrada

su inutilidad para prever problemas de aplicación práctica y cambios del contexto político y económico. La inestabilidad que acompaña a la mundialización ha hecho cada vez más difícil la planificación general. En los países donantes de ayuda, la planificación sectorial ha sido sustituida bien por la planificación estratégica, bien por la ausencia total de planificación.

¿En qué circunstancias podría ser eficaz un planteamiento sectorial en los países receptores de ayuda? Quizá esos países hayan mejorado su propia capacidad de análisis político, planificación y gestión. Los elementos clave son el análisis sistémico y la exacta evaluación de costos y movimientos de recursos internos. Los proyectos basados en el análisis por sectores pueden ser viables en países dotados de personal competente y sistemas de información muy desarrollados. Sin embargo, lo más probable a simple vista es que no todos los países estén en condiciones de enfrentarse a la complejidad propia de la planificación y el análisis programático por sectores. En tales casos, la imposición de esa lógica sectorial podría conducir a una mayor dependencia respecto de la ayuda externa.

En los nuevos planteamientos sectoriales, donante y receptor asumen responsabilidades diferenciadas e independientes. Al donante incumbe seguir y supervisar el proceso de transferencia de las ayudas. El receptor es responsable de decidir sobre todas las actividades, contratar y supervisar a asesores técnicos y gestionar el trabajo en el terreno. Ambas partes asumen conjuntamente la responsabilidad del seguimiento y la evaluación del proceso. Todas las tareas enumeradas exigen capacidad institucional. El donante y el receptor deben coordinar sus objetivos y actividades mucho más estrechamente de lo que es habitual en las formas tradicionales de ayuda y asistencia técnica. El personal del país receptor debe estar preparado y dispuesto a negociar en pie de igualdad con los donantes sobre la forma en que han llevarse a cabo los proyectos. En los países más pobres, cuyo presupuesto necesita imperiosamente la ayuda externa, será difícil que los funcionarios lleguen a expresarse con franqueza. Los asesores técnicos extranjeros, por su parte, tampoco admitirán fácilmente que el solicitante critique las recomendaciones del donante (Riddell, 1999).

El trabajo por sectores requiere que los donantes se coordinen de un modo distinto al habitual. Conforme a la lógica imperante hasta ahora, los intereses de los donantes determinaban el tipo de proyectos que iban a financiar. El pensamiento sectorial de nuevo cuño, llevado a sus últimas consecuencias, obliga a que sean los países quienes decidan sus propias prioridades. Los donantes, en efecto, se limitan a contribuir al presupuesto general de educación, que los países utilizan para financiar proyectos de su elección en el orden que prefieran. En términos estrictos, el único interés que ha de mover a los donantes es el de capacitar a los países receptores para que hagan lo que quieran. Semejante giro copernicano, que implica transformar una institución que elabora doctrina en otra que sólo financia, parece más fácil para unos organismos bilaterales que para otros. La USAID, por ejemplo, tiene que defender su presupuesto con todo detalle ante el Congreso de los Estados Unidos. Para los organismos multilaterales que han pasado años fortaleciendo y fomentando su capacidad de elaboración de doctrina resultará muy difícil ceder todo el poder decisorio a los gobiernos.

¿ES SIEMPRE DESEABLE LA COORDINACION ENTRE LOS DONANTES?

La imagen de coordinación entre los organismos de ayuda resulta muy atractiva, y la falta de concierto entre dichos organismos acaba sobrecargando de trabajo a los funcionarios de los países receptores. A veces, los organismos compiten entre ellos con propuestas contradictorias, apelando incluso a departamentos distintos de un mismo ministerio.

Pero por otro lado, esa coordinación podría entrañar un riesgo añadido para los países receptores, que necesitarán tiempo para contratar y organizar el trabajo de todos los asesores, nacionales o extranjeros. Y entretanto, los organismos y sus contratistas seguirán filtrando la información y constituyendo fuentes de “conocimiento experto” sobre el desarrollo en determinadas regiones o países. Cuanto más coordinen sus actividades los organismos, más homogénea será la información al respecto y más difícil resultará para los países receptores imponer su propio punto de vista sobre la cuestión del desarrollo.

Si, en cambio, la coordinación se diera entre organismo y país receptor, sería perfectamente posible que “la coordinación se centrara en el objetivo de articular la ayuda con los planes de desarrollo y las prioridades de los países receptores” (Buchert, 1999, pág. 223, citando a Williams, 1995, pág. 4). Para ello deben cumplirse tres condiciones (Buchert, 1999, págs. 223-224):

- El organismo o país donante debe estar dispuesto a entrar en este tipo de relación.
- El país receptor debe tener planes y prioridades.
- El receptor debe ser capaz de gestionar fondos de ayuda y asistencia técnica.

¿Es razonable esperar que las ayudas sigan llegando cuando los planes y prioridades del país receptor no coincidan con los de los países y organismos donantes? ¿Es la coherencia, o la coincidencia de puntos de vista, condición necesaria para la ayuda? En otras palabras: ¿debemos dotarnos de criterios universales antes de permitir que los países receptores decidan por ellos mismos? Si este tipo de decisiones, de carácter esencialmente político (Buchert y King, 1995), dependen sólo de las tendencias políticas imperantes en dos países, las relaciones serán inestables. Cuantas más partes o interlocutores participen en ellas, sobre todo si pueden negociar reglas de procedimiento oficiales y públicas, mayor será la estabilidad (Wohlgemuth, 1999).

Desde el punto de vista del país receptor, la *competencia* entre organismos podría redundar en niveles de financiación de igual cuantía, evitándoles además los inconvenientes de tener que agradar a un socio. En tales circunstancias, los donantes competirían entre sí por conceder asistencia y préstamos, pero en condiciones controladas por el país receptor. Un país con planes y prioridades y capaz de gestionar fondos se encontraría en situación ideal para hacer ofertas públicas a las que pudieran optar los donantes deseosos de ayudar, o de conceder préstamos.

RESUMEN DE PROBLEMAS QUE LAS NUEVAS MODALIDADES NO RESUELVEN

Las cuestiones que las nuevas modalidades dejan sin respuesta pueden reunirse en

tres categorías: características de los donantes, características de los receptores y características de las relaciones de asociación.

1. En algunos países, por ejemplo los Estados Unidos, los círculos políticos interesados en la ayuda exterior son pequeños e ineficaces. No es posible garantizar niveles de financiación constantes, y aún menos superiores a los actuales. La asignación de partidas presupuestarias, además, se lleva a cabo en ciclos de uno o dos años. Sectores políticos muy influyentes presionan para que la distribución de las ayudas sirva para apuntalar los objetivos de seguridad nacional. Todo ello limita el número de compromisos a largo plazo que el país puede cumplir.
2. Muchos países receptores no disponen aún de las infraestructuras y el personal necesarios para manejar ayudas a la escala de todo un sector. En muchos casos, sus estructuras y funcionamiento políticos carecen de mecanismos que garanticen la transparencia y la responsabilidad.
3. En su forma propuesta, las asociaciones no sirven para generar y desarrollar la conciencia de dependencia recíproca. Sin esta orientación, los inevitables desencuentros tenderán a zanjarse por la vía del poder económico, político o de los expertos, cosa que minará la confianza y frenará el crecimiento de la relación.

En la siguiente sección se exponen fórmulas alternativas que podrían ayudar a resolver estas cuestiones sin salir del modelo de la asociación.

Formas alternativas de prestar ayuda

En estas líneas se esbozan dos posibles fórmulas para que los organismos de ayuda, dentro del modelo caracterizado por la relación de asociación, financien proyectos definidos por el país receptor. El elemento fundamental no deja de ser la coordinación, pero entre países receptores. Los países europeos han ganado asociándose entre ellos, y otro tanto pueden esperar los países en desarrollo si siguen su ejemplo. La actual forma de organización de la ayuda, que discurre de un país a otro o de organismos multilaterales a un país determinado, hace difícil que los países colaboren entre ellos en proyectos de desarrollo.

Las medidas aquí propuestas persiguen el objetivo de crear un “intermediario honesto”, encargado de mediar en la relación entre donante y receptor de ayuda. Todas las culturas conocen y utilizan la figura del mediador para resolver o prevenir conflictos entre socios. En el caso que nos ocupa, los objetivos son:

- maximizar la capacidad institucional de los países receptores para definir prioridades y concebir y ejecutar proyectos eficaces;
- minimizar la probabilidad de que el donante ejerza coacción o se imponga en la relación de asociación;
- minimizar la probabilidad de malversación de fondos en los países receptores.

Estos mecanismos, y cualquier otro que pueda instituirse, funcionarán en la medida en que se caractericen por la transparencia, la difusión sin barreras de la información y la presencia de competencias técnicas y jurídicas de alto nivel.

REGIONALIZACION DE LA AYUDA

La primera propuesta es que los organismos financien prioritariamente proyectos que impliquen colaboración entre los países receptores. La experiencia combinada de diversos países puede dar lugar a un surtido más completo de estrategias, fructíferas o no, de las que extraer conclusiones más fácilmente que si se tratara de un solo país. La colaboración de ámbito regional permite economías de escala impensables cuando los países llevan a cabo proyectos por su cuenta. La mundialización encierra a la vez las causas y las soluciones de algunos de los problemas que afectan a los países pobres, y el trabajo cooperativo a escala regional puede contribuir tanto a resolver esos problemas como a fortalecer las respectivas identidades nacionales. Hoy en día se ha acumulado ya una considerable experiencia de coordinación entre países receptores en el ámbito de la educación superior (Van Audenhove, 1999).

Este modelo, que puede llamarse *de colaboración*, tiene por objeto alentar a los países a que asuman la responsabilidad de supervisarse entre sí. Los miembros de la Unión Europea son interlocutores especialmente aptos para examinar y discutir las dificultades y ventajas que entraña este modelo de desarrollo.

LAS ORGANIZACIONES REGIONALES COMO MEDIADORAS DE LA AYUDA

La segunda propuesta, llevando más lejos el concepto de coordinación, consiste en crear una organización de financiación que, en representación de varios países de una región, cumpla la sola función de administrar y asignar los fondos de ayuda al desarrollo procedentes de los organismos o países donantes. Los países no enviarían sus solicitudes a los organismos sino al fondo regional, que contaría con la autoridad y el personal necesarios para evaluar en qué medida la ayuda solicitada contribuye al desarrollo de la región, y que podría prestar especial atención a los proyectos en que participaran dos o más países, por ejemplo la elaboración de libros de texto, métodos de evaluación o incluso currículos⁶.

Semejante modelo podría denominarse *de evaluación entre iguales*. Para formar la plantilla de la organización regional se podría recurrir a ciudadanos de los países receptores que actualmente trabajan para diversos organismos internacionales de ayuda. Sería necesario además cuidar y fomentar la imagen de la organización. Por supuesto, ésta habría de rendir cuentas a los países que alimentaran el fondo regional de desarrollo.

El primer proyecto podría ser el de crear una organización regional que impartiera formación en gestión del desarrollo. La Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA) brinda un alentador ejemplo de lo que podría ser tal organización. Aunque empezó como organización dependiente de los donantes, la ADEA fue convirtiéndose en un foro en el que los receptores pueden expresar sus puntos de vista. En la actualidad, el Comité Directivo de la ADEA cuenta con diez representantes de ministerios de educación y formación africanos elegidos por el Cónclave de Ministros Africanos, que reúne a todos los ministros africanos de educación y formación.

El siguiente paso habría de ser la creación de una organización integrada por los países participantes y en la cual los organismos donantes estuvieran presentes en calidad de invitados. Para funcionar, semejante organización debería gozar de autonomía respecto de los organismos donantes y los países receptores, y también de la facultad, garantizada por los países miembros, para:

- aprobar o rechazar todas las solicitudes de ayuda;
- supervisar el uso de los fondos y la ejecución de los proyectos en los países receptores;
- evaluar los resultados de los proyectos concluidos;
- interrumpir la financiación y las futuras ayudas en caso de malversación.

Es obvio que la supervivencia de tal organización dependería de dos requisitos fundamentales: el respaldo de los actuales donantes, en forma de legitimidad y de fondos, y la honradez del personal empleado en ella. En la actualidad es posible cumplir ambas condiciones.

Breve conclusión

Los términos asociados a las nuevas modalidades pueden desviar la atención de las nuevas cuestiones que plantean esas modalidades y los viejos problemas que no resuelven. Entre estos últimos figuran los siguientes:

1. cómo transferir a nuestros vecinos la información y la capacidad analítica de que disponemos;
2. de manera que ello no les imponga determinadas vías de acción ni los obligue a modificar sus valores, y al mismo tiempo;
3. cumplir con nuestra responsabilidad de cuidar de esos vecinos, en el sentido de preocuparnos sinceramente por ellos.

Estos interrogantes constituyen un profundo dilema humano para el que no existe ninguna respuesta de validez permanente.

Lo que sí puede haber, sin embargo, son respuestas que apunten en la buena dirección, y que pueden resumirse en que los donantes aprendan a fortalecer la capacidad del vecino de decirle “no”. La misión de los donantes no consiste en hacer que sus vecinos les quieran, admiren su estilo de vida y acaben pareciéndose a quien les presta ayuda. Preocuparse por los demás significa procurar habilitarlos para definir sus propios objetivos y alcanzarlos; y ello implica ayudarles a reconocer sus propios valores, de los que habrán de emanar las posibles vías de acción. Las mejores recetas del donante tienen más utilidad aplicadas a sus propios problemas.

En circunstancias menos desesperadas, por lo tanto, los donantes pueden ocuparse menos de aliviar el sufrimiento inmediato de sus vecinos e intentar en cambio dar con formas adecuadas de reducir su fragilidad en el futuro. Si los demás son realmente nuestros vecinos, su fragilidad es la nuestra, y asumiendo nuestra parte de sufrimiento estaremos reduciendo la suya.

En la actual era de la globalización gozamos de una oportunidad excepcional para forjar comunidades más amplias, enriquecidas por una mayor variedad y tam-

bién por la dependencia recíproca. Una de las grandes empresas del siglo XXI es la de aprender a hacer realidad ese objetivo en el terreno de la educación.

Notas

1. Para redactar el presente artículo conté con la inestimable ayuda de Lene Buchert, Harry Costin, Kenneth King, Mary Lou McGinn, James Williams y Thomas Welsh, a ninguno de los cuales, cabrá achacar, sin embargo, cabrá achacar sus eventuales deficiencias.
2. Fundada en 1973 por 200 representantes de círculos empresariales internacionales, sectores conservadores de la clase trabajadora y diversos particulares, la Comisión Trilateral aspiraba a forjar una alianza duradera entre las clases dirigentes de América del Norte, Europa Occidental y Japón en defensa del capitalismo (Sklar, 1980, pág. 6). Para una apología actualizada de esa iniciativa, véase Nye, Biedenkopf y Motou (1991).
3. Samoff (1996) ofrece una crítica excelente de análisis sectoriales posteriores realizados en África.
4. Aunque no derivan de ellas, las siguientes definiciones son de la misma familia que las elaboradas por los gobiernos de Suecia (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997) y el Reino Unido (Departamento de Desarrollo Internacional, 1997), y por el Presidente del Banco Mundial (Wolfensohn, 1995).
5. La paternidad de estas ideas corresponde a Thomas Welsh.
6. Estas ideas se basan en la noción de "fondos autónomos de desarrollo", elaborada por Hyden (1997).

Referencias y bibliografía

- Ayres, R.L. 1984. *Banking on the poor: the World Bank and world poverty* [Tener a los pobres en cuenta: el Banco Mundial y la pobreza mundial]. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Benavot, A.; Kamen, D. 1989. *The curricular content of primary education in developing countries* [Contenidos curriculares de la enseñanza primaria en los países en desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de trabajo del personal del Banco Mundial n° 237.)
- Bornschier, V.; Chase-Dunn, C. 1985. *Transnational corporations and underdevelopment* [Empresas transnacionales y subdesarrollo]. Nueva York, Praeger.
- Buchert, L. 1999. Co-ordination of aid to education at the country level: some experiences and lessons from the United Republic of Tanzania in the 1990s [Coordinación de la ayuda a la educación a escala nacional: experiencias y conclusiones en la República Unida de Tanzania durante los noventa]. En: King, K.; Buchert, L., (comps.), *op. cit.*, págs. 222-238.
- Buchert, L.; King, K., (comps.). 1995. *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education* [Lecciones de la experiencia: principios y praxis de la ayuda a la educación superior]. La Haya, Centro de Estudios sobre la Educación en las Naciones en Desarrollo. (Libro de bolsillo n° 24.)
- Cassen, R. et al. 1994. *Does aid work? Report to an intergovernmental task force* [¿Funciona la ayuda al desarrollo? Informe a un equipo de trabajo intergubernamental]. Nueva York, Oxford University Press.
- Farer, T.J. 1996. *Beyond sovereignty: collectively defending democracy in the Americas* [Más

- allá de la soberanía: defensa colectiva de la democracia en las Américas]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Farrell, J.P. 1994. Educational cooperation in the Americas: a review [Análisis de la cooperación en materia de educación en las Américas]. En: Puryear, J. M.; Brunner, J.J., (comps.) *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project*, págs. 67-102. Washington, DC, Organización de los Estados Americanos.
- Forster, J. 1999. The new boundaries of international development co-operation [Las nuevas fronteras de la cooperación internacional para el desarrollo]. En: King, K.; Buchert, L., (comps.), *op. cit.*, págs. 31-45.
- Freedman, J. 1994. Partnership in development co-operation [Relaciones de asociación en la cooperación para el desarrollo]. *Development* (Thousand Oaks, California), vol. 4, págs. 50-51.
- Gagné, R. M. 1980. Educational research and development: how to influence school practices [Investigación y desarrollo de la educación: cómo influir en la praxis escolar]. *Educational technology* (Englewood Cliffs, Nueva Jersey), vol. 20, n° 4, págs. 40-43.
- Habte, A. 1999. The future of international aid to education: a personal reflection [Reflexión personal sobre el futuro de la ayuda internacional a la educación]. En: King, K.; Buchert, L., (comps.), *op. cit.*, págs. 46-59.
- Hyden, G. 1997. The battle for new formulas: foreign aid in longer term perspective [La ayuda externa desde una perspectiva a más largo plazo y la batalla por nuevas fórmulas]. En: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, (comp.). *Development cooperation in the 21st century*. Estocolmo, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- King, K. 1991. *Aid and education in the developing world: the role of the donor agencies in educational analysis* [Ayuda y educación en el mundo en desarrollo: la función de los organismos donantes en el análisis de la educación]. Harlow, Reino Unido, Longman.
- . 1999. Introduction: new challenges to international development co-operation in education [Introducción: nuevas dificultades en la cooperación para el desarrollo en materia de educación]. En: King, K.; Buchert, L., (comps.), *op. cit.*, págs. 13-30.
- King, K.; Buchert, L., (comps.) 1999. *Changing international aid to education* [Cambiar la ayuda internacional a la educación]. París, Publicaciones de la UNESCO/NORRAG.
- Leach, F. 1997. International aid to education: why projects fail [Ayuda internacional a la educación: por qué fracasan los proyectos]. En: Watson, K.; Modgil, C.; Modgil, S., (comps.) *Educational dilemmas: debate and diversity*, vol. 3, *Power and responsibility in education*, págs. 89-100. Londres, Cassell.
- Littrell, D.W. 1985. An introduction to action research in community development [Introducción a la investigación-acción en el desarrollo comunitario]. *Research in rural sociology and development* (Greenwich, Connecticut), vol. 2, págs. 187-195.
- McGinn, N.F. 1994. The impact of supranational organizations on public education [Influencia de las instituciones supranacionales en la educación pública]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 14, n° 3, págs. 289-298.
- . 1999. *Toward international cooperation in education* [Hacia la cooperación internacional en materia de educación]. Washington, DC, Organización de los Estados Americanos.
- McNeely, C. L. 1995. Prescribing national education policies: the role of the international organizations [La función de las organizaciones internacionales en la prescripción de políticas educativas nacionales]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 39, n° 4, págs. 483-507.

- Meehan, E. J. 1979. *In partnership with people: an alternative development strategy* [Una estrategia alternativa de desarrollo: asociarse con la gente]. Washington, DC, Dirección de publicaciones, Superintendent of documents.
- Nye, J.S.; Biedenkopf, K.; Motou, S. 1991. *Global cooperation after the Cold War: a reassessment of trilateralism* [Cooperación mundial tras la Guerra Fría: nueva evaluación del trilateralismo]. Nueva York, Comisión Trilateral.
- Paddock, W.; Paddock, E. 1973. *We dont know how: an independent audit of what they call success in foreign assistance* [No sabemos cómo hacer: auditoría independiente del llamado éxito en la ayuda externa]. Ames, Iowa, Iowa State University Press.
- Ramirez, F.O. 1997. The nation-State, citizenship and educational change: institutionalization and globalization [Estado-nación, ciudadanía y cambio educativo: institucionalización y mundialización]. En: Cummings, W.K.; McGinn, N.F., (comps.). *International handbook of education and development: preparing schools, students and nations for the twenty-first century*, págs. 47-62. Oxford, Elsevier Science.
- Reino Unido. Departamento de Desarrollo Internacional. 1997. *Eliminating world poverty: a challenge for the 21st century* [La erradicación de la pobreza en el mundo: desafío para el siglo XXI]. Londres, Imprenta de Su Majestad.
- Riddell, A. 1999. *Technical assistance in sector-wide approaches to educational development: some issues for discussion* [Estudio de algunos aspectos de la asistencia técnica en planes sectoriales de desarrollo educativo]. Londres, Departamento de Desarrollo Internacional. (Inédito.)
- Riddell, R. 1987. *Foreign aid reconsidered* [Replanteamiento de la ayuda internacional]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Rondinelli, D.A. 1993. *Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration* [Los proyectos de desarrollo como experimentación de recetas: concepto adaptativo de la gestión del desarrollo]. Nueva York, Routledge.
- Rudner, M. 1996. Canada in the world: development assistance in Canada's new foreign policy framework [Canadá en el mundo: la ayuda al desarrollo dentro de la nueva doctrina de política exterior canadiense]. *Revue canadienne d'études du développement/Canadian journal of development studies* (Ottawa), vol. 17, n° 2, págs. 193-220.
- Samoff, J. 1996. Chaos and certainty in development [Caos y certidumbre en el desarrollo]. *World development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 24, n° 4, págs. 611-633.
- Schiefelbein, E., et al. 1998. *Education in the Americas: quality and equity in the globalization process* [Educación en las Américas: calidad y equidad en el proceso de mundialización]. Washington, DC, Organización de los Estados Americanos.
- Sklar, H. 1980. *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management* [Trilateralismo: la Comisión Trilateral y la planificación de las élites para gestionar el mundo]. Boston, Pennsylvania, South End Press.
- Smith, B.H. 1990. *More than altruism: the politics of private foreign aid* [Más que altruismo: la vertiente política de la ayuda externa privada]. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Stokke, O., (comp.). 1996. *Foreign aid towards the year 2000: experiences and challenges* [La ayuda externa hacia el año 2000: experiencia y desafíos]. Londres, Frank Cass.
- Suecia. Ministerio de Asuntos Exteriores. 1997. *Partnership with Africa: proposals for a new Swedish policy toward Sub-Saharan Africa* [Asociaciones con África: propuestas para una nueva política sueca de relaciones con el África subsahariana]. Estocolmo, Ministerio de Asuntos Exteriores.

- Tendler, J. 1975. *Inside foreign aid* [Ayuda externa secreta]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Tisch, S. J.; Wallace, M. B. 1994. *Dilemmas of development assistance: the what, why, and who of foreign aid* [Dilemas de la ayuda al desarrollo: el qué, el cómo y el por qué de la ayuda externa]. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Van Audenhove, L. 1999. *Development co-operation in higher education: a strategic review of international donor policy and experiences* [Cooperación para el desarrollo en el ámbito de la educación superior: análisis estratégico de la doctrina y las experiencias de los donantes internacionales]. Bruselas, Administración de Cooperación para el Desarrollo.
- von Laue, T. H. 1987. *The world revolution of westernization: the twentieth century in global perspective* [La revolución mundial de la occidentalización: el siglo XX desde una perspectiva mundial]. Nueva York, Oxford University Press.
- Williams, P. 1995. *Government's coordination of aid to education: the case of Namibia* [Coordinación gubernamental de la ayuda a la educación: el caso de Namibia]. París, ADEA/UNESCO/IIPE.
- Wohlgemuth, L. 1999. Education and geopolitical change in Africa: a case for partnership [Educación y evolución geopolítica en África: argumentos a favor de las relaciones de asociación]. En: King, K.; Buchert, L., (comps.), *op. cit.*, págs. 153-165.
- Wolfensohn, J. 1995. *New directions and new partnerships* [Nuevas direcciones y nuevas alianzas]. Washington, DC, Banco Mundial.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

COLABORACION ENTRE

LA UNION EUROPEA Y LA INDIA

EN EDUCACION PRIMARIA:

ENFOQUES SECTORIALES

EN LA COOPERACION

PARA EL DESARROLLO

Shanti Jagannathan y Mervi Karikorpi¹

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la India, que existen desde hace más de cuarenta años, se han incrementado y consolidado en la última década gracias a

Versión original: inglés

Shanti Jagannathan (India)

Asesora para el Desarrollo de la Delegación de la Comisión Europea en la India. Sus campos de trabajo son la educación, la formación y los derechos humanos. Es autora de libros sobre las relaciones entre la UE y la India, los lazos económicos entre la India y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el papel de las ONG en el sector educativo de ese país. Correo electrónico: Shanti.Jagannathan@ind.eudel.com

Mervi Karikorpi (Finlandia)

Especialista en gestión de la educación de la Comisión Europea, dirige la Oficina del Programa de Educación de la Comisión Europea en la India desde 1996. Se interesa en materias relacionadas con la construcción del conocimiento comunitario y el desarrollo de esquemas organizativos para sustentar actividades que exigen el uso del conocimiento. Correo electrónico: ecapo@bol.net.in

una serie de esfuerzos concretos. El Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo celebrado en diciembre de 1993 (*Diario oficial de las Comunidades Europeas*, 1994) hacía hincapié en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos por ambas partes y se proponía establecer diversas formas de colaboración en un marco común más estratégico. La comunicación de la Comisión Europea (CE), *Aumento de la cooperación entre la UE y la India*, publicada en 1996, ha contribuido a fortalecer aún más esos lazos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1996).

El Acuerdo de 1993 reiteró la importancia de la cooperación para el desarrollo en la erradicación de la pobreza y el uso sostenible de los recursos. En él quedaron reflejadas algunas de las principales características de la política general sobre cooperación para el desarrollo de la UE (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992) y las subsiguientes resoluciones del Consejo sobre algunos de sus ámbitos de aplicación. El Acuerdo destaca la importancia de los esfuerzos y el compromiso del país asociado, y subraya la necesidad tanto de estrategias adaptadas al país y basadas en programas como de una dimensión del desarrollo humano en todos los campos de acción.

Durante los años noventa, la cooperación para el desarrollo entre la UE y la India experimentó un cambio notable al incluir, además de la agricultura y el desarrollo rural, sectores sociales como la educación y la salud. Se vio en los programas de reforma sectorial un medio de conjugar, por un lado, las iniciativas y los objetivos de los países asociados y, por otro, los recursos financieros y humanos a fin de lograr la realización de los primeros en un marco operacional que garantizara la coherencia, la coordinación y el cumplimiento de los compromisos a mediano plazo de todas las partes interesadas. Dichos programas se fijaron objetivos de cooperación para el desarrollo en una perspectiva a más largo plazo.

En 1993, un acuerdo para apoyar un programa sectorial de educación primaria en la India marcó una nueva etapa en la cooperación para el desarrollo entre la UE y ese país. Además de ser el primer programa sectorial con ayuda financiera de la UE en Asia, los fondos estipulados en el acuerdo fueron de un monto sin precedentes tratándose de un programa único. En virtud de ese acuerdo, la UE y el gobierno de la India acordaron colaborar en el marco del Programa de Educación Primaria a Nivel de Distrito (PEPD), poniendo de relieve la ayuda de la UE a las iniciativas indias para transformar el sistema de educación primaria y confiando en que esta colaboración basada en un programa abriera el camino a una reforma de todo ese sector.

La participación de la UE en este programa indio fue una consecuencia de la orientación general de la política y la estrategia de la UE hacia programas de apoyo sectorial. Ese tipo de enfoque ganó terreno con la iniciativa Horizonte 2000 de la Unión Europea, que llevó a la UE y a sus Estados Miembros a considerar, a partir de una plataforma común, sus intervenciones y programas en el ámbito de la educación. A finales de los años noventa, el Grupo de Trabajo de Expertos en Educación de la UE, que conduce esta iniciativa, formuló un código de conducta destinado a los organismos de financiamiento de la educación que constituye un punto de refe-

rencia para la UE y sus países miembros en los programas de cooperación en ese ámbito. Dicho código ha sido utilizado en particular en países de África.

A continuación analizaremos la experiencia de los últimos cinco años de colaboración entre la UE y la India en un programa de desarrollo de la educación primaria. El artículo examina las principales características de esa colaboración, así como los instrumentos y los medios a través de los cuales se encauzó la ayuda de la UE. Expone argumentos en favor de una acción a largo plazo para el desarrollo y la reforma sectorial y la necesidad de una participación activa de las partes interesadas, cuya asociación se considera como un proceso evolutivo. Se analizan algunos ámbitos y problemas fundamentales para futuros programas de reforma sectorial, e incluso las estrategias que podría adoptar la UE a fin de construir su propia capacidad institucional de gestión de la cooperación para el desarrollo con este nuevo enfoque.

La aparición de programas de inversión sectorial

La participación de la UE en el PEPD es su primera intervención en un programa de desarrollo en gran escala en Asia. En esta sección mostramos que existe una etapa intermedia entre un enfoque de proyecto y un programa de reforma de un sector completo, y que debe hacerse la distinción entre un programa de desarrollo subsectorial y un programa de reforma sectorial. En este sentido, cabe considerar que la participación de la UE en el PEPD corresponde a la primera categoría, pero se espera llegar a un programa de reforma de todo el sector a partir de acuerdos de cooperación y financiamiento de segunda o tercera generación.

El Cuadro 1 presenta las principales características del proceso de evolución desde el proyecto a la reforma de un sector completo, en términos de alcance, mecanismos de ejecución, gestión, formas de subvención y financiamiento, así como del papel de la asistencia técnica y de las instituciones. En un enfoque de proyecto, el alcance de las actividades y los resultados están predeterminados y la ejecución sigue un plan bien definido. Un proyecto se limita a un área geográfica precisa y su repercusión es por definición limitada. Cabe concebirlo como un modelo innovador o experimental que podría ponerse a prueba mediante financiamiento externo y, eventualmente, aplicarse en un área más extensa gracias a recursos internos.

Un programa de desarrollo subsectorial se basa en marcos de políticas que abordan problemas clave en dicho subsector. El alcance es relativamente mayor y un plan de ejecución innovador puede servir de base para la reforma y el cambio. Se definen metas y objetivos más amplios para el programa, en el que participan diversos organismos. Se esperan efectos a largo plazo en el subsector y la ayuda externa actúa como catalizador del cambio.

En la reforma de un sector completo se formulan metas y objetivos para todo el sector ligados a reformas políticas intersectoriales, incluido el financiamiento público de los sectores sociales. Las estructuras de gestión y administración nacionales experimentan cambios a fin de acompañar la reforma. Las entidades del sector desarrollan competencias de alto nivel, mientras que la ayuda externa consolida la capacidad y la autonomía nacionales.

A nuestro juicio, los programas en el ámbito de la educación que se han aplicado habitualmente pertenecen a la segunda categoría de desarrollo subsectorial. La aplicación de una reforma sectorial completa exige una acción continua en dicho sector durante un periodo de 10 a 15 años. Este proceso de evolución paulatina ha de tenerse en cuenta en el momento de establecer relaciones de cooperación y asociación, y debe reflejarse en los medios específicos de colaboración que se elijan.

Asociación UE-India para el desarrollo educativo y social: la experiencia del PEPD

DE LAS METAS A CORTO PLAZO A LOS OBJETIVOS
A MEDIANO Y LARGO PLAZO

El PEPD consiste en aplicar un enfoque subsectorial con objeto de mejorar la educación primaria en un determinado grupo de distritos del país que presentan un atraso educativo. Bajo una misma autoridad, el gobierno de la India, participan en el Proyecto 15 gobiernos estatales (que actualmente acogen a más del 60% de las escuelas primarias del país) y diversos organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica. Todos los asociados convinieron en colaborar en un marco común que el gobierno nacional ha presentado en forma de directrices del PEPD (Ministerio de Educación, 1995).

El Acuerdo relativo al PEPD entre la UE y el gobierno tiene como punto de partida el compromiso de este último para mejorar la enseñanza primaria, como estipulan el Plan de Educación Nacional de 1986 y el Plan de Acción de 1992 (India, Ministerio de Educación, 1986, 1992a), así como las directrices formuladas en 1991 por la Oficina Central de Educación (OCE), un organismo de alto nivel que define la política relativa a la ayuda externa (Ministerio de Educación, 1992b). En ese sentido, la OCE indicó que el financiamiento externo debe sumarse a los recursos nacionales destinados a la educación y que los proyectos que reciben ayuda externa han de ajustarse a las políticas, las estrategias y los programas nacionales. Los objetivos a largo plazo de la ayuda de la UE se han definido en relación con la política india de universalización de la educación primaria y de mejoramiento de la eficacia y el rendimiento del sistema educativo. Se consideró que las estrategias clave para alcanzar ese objetivo eran la descentralización y la planificación y aplicación a nivel de distrito. Nadie discute hoy día que la inversión en educación acentúa el cambio social y que el mejoramiento de la condición de la mujer contribuye de manera decisiva a este esfuerzo, por lo que uno de los objetivos principales del PEPD es promover la educación femenina. El acuerdo insiste también en la necesidad de invertir en el desarrollo de los recursos humanos y en el fortalecimiento de la capacidad institucional para responder a los nuevos desafíos de la educación.

El gobierno del país, que tiene totalmente a su cargo la gestión del programa nacional y define las metas y los objetivos para la educación primaria, es el principal interlocutor de la UE en este programa. La UE apoya al PEPD mediante la asignación de fondos en forma de ayuda presupuestaria para el subsector de la educa-

CUADRO 1: Características clave de la evolución desde el proyecto a la reforma sectorial

Características	Enfoque de proyecto subsectorial	Programa de desarrollo	Programa de reforma sectorial
Alcance y cobertura	Actividades específicas en un área geográfica bien definida.	Programa de acción con alcance subsectorial y cobertura de regiones específicas.	Alcance sectorial y cobertura nacional con un vasto plan de base y un compromiso político.
Ejecución	Estrecha participación de la UE en la gestión mediante la aprobación de planes anuales y la intervención en las reuniones del Comité de Dirección.	Gestión del programa totalmente a cargo de la administración nacional. El sistema de colaboración permite compartir la información. La ayuda externa actúa como catalizador.	Gestión del programa de reforma totalmente a cargo de la administración nacional. La ayuda externa consolida la capacidad nacional y promueve la autonomía.
Gestión	Creación de una Unidad de Gestión de Proyecto dentro de la organización asociada (organización no gubernamental o ministerio).	Estructuras de gestión innovadoras, a menudo paralelas a las existentes, a fin de facilitar la reforma y el cambio.	La gestión sectorial se desarrolla gradualmente junto con una amplia reforma de las estructuras administrativas en su totalidad.
Financiamiento	La ayuda de la UE se fija topes financieros y materiales cuantificados. Los fondos se destinan a componentes específicos, previamente estipulados.	Ayuda presupuestaria para un subsector. Los fondos de la UE no están vinculados a componentes específicos, sino a una estructura subyacente que determina la distribución de los fondos. Los pagos dependen del progreso cumplido hacia los objetivos finales del programa.	Ayuda presupuestaria para todo el sector con prioridades de inversión. Los pagos están vinculados a los resultados y a las etapas intermedias de la reforma sectorial.
Formas de financiamiento	La UE es a menudo la única fuente de financiamiento.	La regla es el cofinanciamiento. No obstante, cada organismo puede seguir sus propias modalidades.	Financiamiento sectorial sobre una base común. Los organismos internacionales de financiamiento apoyan las modalidades nacionales.
Asistencia técnica	La asistencia técnica cumple a veces una función de cogestión.	La asistencia técnica se destina a la supervisión general y a áreas definidas. Control y evaluaciones de manera conjunta.	La asistencia técnica actúa como catalizador y se basa en el interés mutuo y en la apertura al aprendizaje y la autoevaluación.
Papel de las instituciones	Las instituciones del sector prestan apoyo al proyecto.	Se estimulan los cambios de organización y se preparan planes de desarrollo institucional.	El cambio y la reforma institucional se llevan a cabo. Se amplían las competencias institucionales para el desarrollo sectorial en curso.

ción primaria por un monto de 150 millones de euros. Más del 95% de los fondos asignados se entregan directamente al gobierno con modalidades flexibles que permiten su utilización de acuerdo con las prioridades de desarrollo del PEPD. La ayuda financiera de la UE se ha utilizado hasta ahora en la aplicación del PEPD en el Estado de Madhya Pradesh. El desembolso de los fondos está previsto en cuatro cuotas durante un periodo de siete años. Cada cuota es inseparable del progreso hacia las metas finales a través del logro de objetivos intermedios.

La UE y el gobierno han estipulado un cierto número de modalidades a fin de garantizar la viabilidad financiera de las nuevas iniciativas en educación. Al menos 15% de los gastos totales del programa han de ser cubiertos por recursos propios de los gobiernos de cada Estado. Los fondos internacionales han financiado, por primera vez a tan gran escala, las principales actividades de desarrollo en educación primaria. Los organismos externos decidieron que la ayuda para los gastos corrientes, en particular los salarios, debería decrecer con el tiempo a fin de garantizar un desarrollo sostenible. La ayuda de los organismos internacionales de financiamiento ha permitido atraer recursos adicionales para el PEPD de los gobiernos estatales y del central, así como contribuciones directas de la comunidad. En el plano macroeconómico, el gobierno se comprometió a mantener la cuantía de gastos en educación primaria en términos reales, como mínimo al nivel del inicio del programa, y a considerar la inversión en el PEPD como un recurso adicional más que como un sustitutivo del financiamiento gubernamental.

COORDINACION E INTERCAMBIO DE INFORMACION

Los organismos de financiamiento internacional y el gobierno nacional actúan de mutuo acuerdo en un sistema de supervisión bianual conjunta y de misiones de control en las que un equipo pluridisciplinario de 25 a 30 profesionales evalúa los progresos en conformidad con los objetivos, señalando los ámbitos que requieren una atención prioritaria y las acciones correctivas para el siguiente periodo semestral. El equipo técnico independiente está integrado por profesionales designados por el gobierno y los organismos internacionales de financiamiento y de asistencia técnica. Este sistema tiene ventajas e inconvenientes.

La principal ventaja de este sistema de supervisión conjunta reside en que proporciona a la UE informaciones acerca del avance del programa en todas sus etapas y sirve de plataforma para compartir puntos de vista y experiencias con un grupo representativo de interlocutores. Se trata de algo esencial para la UE, por tratarse de una colaboración basada en un programa. Por otra parte, este esfuerzo conjunto implica un acuerdo entre los organismos participantes en cuanto a la definición de las misiones. Además, la naturaleza misma de esas misiones, que dependen sobre todo de estudios realizados por otros, no permite un análisis a fondo de los problemas y los obstáculos. Recientemente se ha considerado la posibilidad de que las misiones conjuntas de revisión tengan un carácter más consultivo y sean objeto de evaluaciones mutuas. Asimismo, en la evaluación de los avances logrados a nivel del Estado, se planteó también la cuestión de definir modalidades de revisión de los

resultados de los organismos internacionales de financiamiento y del propio gobierno de la India, y de decidir cuál sería el foro apropiado para hacerlo.

La posibilidad de disponer y de utilizar información de calidad es una condición *sine qua non* de la gestión de la asociación en un programa sectorial a fin de ampliar el conocimiento de las cuestiones relativas al programa, de garantizar la responsabilidad financiera y la adhesión a los compromisos aceptados, y de mejorar la repercusión y la eficacia de las intervenciones. No cabe duda de que la colaboración en el seno del PEPD ha generado abundante información y ha permitido ampliar el conocimiento y la comprensión de una gran diversidad de problemas relacionados con la educación primaria en el país, pero subsisten dificultades en la gestión de la información. Las principales son las siguientes:

- Se advierte una tendencia a todos los niveles – de los organismos internacionales a la escuela – a acopiar y utilizar datos principalmente para redactar informes más que para autoevaluarse y mejorar su rendimiento.
- La producción de informes, que se considera importante para el personal de alto nivel, supone una carga adicional para quienes ejecutan el programa sin que éstos vean en ello un beneficio directo. El desafío para los próximos años será desarrollar mecanismos verticales y horizontales de consulta y de respuesta que permitan compartir e intercambiar información entre todos los interesados.
- En una asociación y un programa en vías de realización, los indicadores para medir los avances y los resultados han de cambiar a lo largo del tiempo. Es preciso también elaborar indicadores de la buena marcha de la asociación entre las autoridades y los organismos internacionales.
- Por lo general, los organismos comparten información sin un objetivo o propósito precisos, por lo que sería importante establecer una gestión de la información con fines claramente definidos.

IMPULSAR LA COMPRENSION ENTRE LA UNION EUROPEA Y LA INDIA

La flexibilidad del sistema de inversión de la UE en el PEPD, sobre todo en lo que hace a la práctica de pagos por adelantado ligados a los indicadores del avance y de los resultados más que a las actividades, refleja la confianza en la asociación y la capacidad de los asociados para asumir riesgos. Ello constituye uno de los principales pilares de una reforma del sector social, que debe ocuparse no sólo de introducir mejoras técnicas y administrativas, sino también de generar cambios en los comportamientos y las actitudes, que requieren tiempo para manifestarse. Sin embargo, el acuerdo entre el gobierno de la India y la UE y las directrices del PEPD no han indicado claramente los puntos de vista de las partes interesadas sobre los medios de incrementar la asociación y la comprensión mutua o de suscitar oportunidades de aprendizaje recíproco en el marco de la asociación.

El diálogo entre la UE y el gobierno se lleva a cabo a través de reuniones de la Comisión Conjunta y de la Subcomisión sobre Cooperación para el Desarrollo. No obs-

tante, no existe aún un diálogo oficial específicamente sectorial. Resulta indispensable crear un foro de discusión sobre problemas del sector social (ya que la UE presta ayuda financiera a los sectores de la educación y la salud), así como otro exclusivamente centrado en la educación con objeto de examinar las experiencias y las enseñanzas acumuladas a lo largo del programa, que entra en su sexto año de aplicación.

La UE mantiene contactos periódicos con representantes de los Estados Miembros en la India a nivel del Consejero para el Desarrollo a fin de analizar las orientaciones generales de la cooperación para el desarrollo. La UE y los representantes de los Estados Miembros que se ocupan de iniciativas en el ámbito de la educación también se reúnen periódicamente. Esta forma de colaboración ha sido sumamente positiva.

Perspectivas de los programas de inversión sectorial

COMPROMISOS A LARGO PLAZO

Nos hemos referido al proceso evolutivo que lleva de un enfoque de proyecto a un enfoque de programa de reforma sectorial. La etapa intermedia prepara el camino hacia una reforma sectorial completa. El PEPD actúa precisamente en el nivel intermedio, en la etapa de desarrollo subsectorial, que se espera sirva de punto de partida a un programa de reforma sectorial de la educación primaria y, en definitiva, de la totalidad del sector educativo. Si bien el PEPD ha generado cambios positivos allí donde se aplica, aún no ha abordado los problemas de la educación primaria en todo el país, ni los del ciclo completo de la educación primaria.

El concepto y la naturaleza de un programa de reforma sectorial se amplían a medida que se fortalece la colaboración entre los organismos asociados y la administración nacional. A fin de abordar los problemas del sector en el sentido amplio del término, es necesaria una acción a largo plazo de los asociados durante un periodo de quince a veinte años. Mientras que los acuerdos de financiamiento y ejecución podrían corresponder a ciclos de cinco años, es esencial aplicar un enfoque sectorial por un periodo mucho más largo. Es bastante corriente que una reforma sectorial comience con un enfoque subsectorial, lo que permite comprender mejor los problemas y facilitar su posterior enfoque sectorial. Asimismo, a fin de abarcar el sector en su totalidad, la asociación necesita ir más allá de las estructuras gubernamentales. Aunque el gobierno es el más idóneo para catalizar el proceso de reforma, en una etapa más avanzada también deben participar otros sectores. La ayuda externa puede resultar innecesaria o inadecuada para la totalidad del sector, pero el diálogo y el debate serán siempre imprescindibles para comprender los vínculos intrasectoriales.

REFORMAS INTERSECTORIALES

Para que un programa de reforma sectorial a largo plazo en el ámbito de la educación tenga éxito puede ser preciso aplicar reformas en otros campos a fin de res-

paldar ese esfuerzo. Introducir mejoras duraderas en la gestión y el suministro de servicios educativos podría requerir una amplia reforma de la administración pública, así como la descentralización de las estructuras de gestión y la participación de autoridades locales. Cabría considerar igualmente una reforma del sistema presupuestario de modo que incluya las asignaciones financieras a los sectores sociales considerados en su conjunto. Los programas de desarrollo sectorial solicitan con excesiva frecuencia fondos adicionales del gobierno para un determinado sector – la educación o la salud, por ejemplo –, sin considerar la política financiera general del Estado, cayendo en el error de retirar fondos de un programa para invertirlos en otro o de transferir asignaciones a través de los sectores sin dar con soluciones a largo plazo. La reforma de las asignaciones destinadas a educación debería prever una reducción programada de la parte correspondiente a las remuneraciones en el presupuesto total, lo que permitiría liberar fondos para la innovación y el mejoramiento cualitativo². Es preciso otorgar un mayor poder financiero a las entidades descentralizadas.

Los programas de reforma sectorial que cuentan con el apoyo de organismos internacionales de financiamiento atraen a menudo considerables recursos financieros adicionales. En el plan de asignación de recursos según el calendario de desembolso previsto no se presta atención suficiente al desarrollo de métodos rentables de distribución de fondos ni al fomento de modalidades de captación de fondos procedentes de las comunidades y/o del sector privado. También es necesario que los organismos de financiamiento internacional elaboren métodos innovadores para encauzar recursos hacia programas sectoriales. Mientras que en la primera etapa de un programa de desarrollo sectorial los organismos internacionales de financiamiento podrían definir la utilización adecuada de fondos así como su distribución, a largo plazo ese tipo de ayuda debería dejar de lado el régimen de desembolsos dirigidos para seguir pautas y ritmos de financiamiento en función de las exigencias del programa.

Los procedimientos de planificación y de previsión presupuestaria anuales han de adaptarse al proceso de cambio y de desarrollo. Deben estimularse los planes renovables a largo plazo y los presupuestos basados en objetivos precisos, en vez de proyectos presupuestarios con un tope máximo y reglas fijas. Ésta sería la mejor manera de garantizar que las intervenciones en el ámbito educativo lleguen a los más desfavorecidos y permitiría también canalizar el grueso de los recursos hacia problemas prioritarios. Pasar de un programa subsectorial a una reforma de un sector completo exige, pues, cambios fundamentales en las estructuras administrativas y de gestión. En el caso del PEPD, se podría correr el riesgo de crear áreas aisladas con estructuras paralelas, a menos que las instituciones administrativas existentes adopten a largo plazo las principales características del programa.

PLURALIDAD DE ASOCIACIONES

Son numerosos los países que han retrasado inexorablemente la fecha límite para lograr el objetivo de una educación básica para todos. Es evidente que las autori-

dades tendrán que constituir nuevas asociaciones a fin de alcanzar esa meta, y en este sentido parece indispensable recurrir a las organizaciones no gubernamentales (ONG). En muchos países las ONG han desempeñado un papel pionero e innovador en el ámbito de la educación primaria; sin embargo, rara vez se han establecido asociaciones en pie de igualdad entre el gobierno y las ONG. En la mayoría de los casos, éstas cumplen un papel secundario o llevan a cabo actividades subcontratadas, con frecuencia definidas por el gobierno. La acción de las ONG independientes suele ser limitada, especializada y sin aplicación a gran escala. En la India se han dado casos de ONG con cometidos más estratégicos, cuya eficacia ha merecido el reconocimiento del gobierno. Ha habido también tentativas de colaboración con ONG a fin de resolver problemas delicados o de ayudar a comunidades desfavorecidas.

Las ONG están en condiciones de desempeñar dos papeles fundamentales: por una parte, sus microexperiencias les permiten aportar información para desarrollar políticas más globales y, por otra, ayudan al gobierno a integrar esas experiencias limitadas en una estrategia educativa más amplia. Durante la ejecución de vastos programas de desarrollo sectorial, la innovación y la experimentación a pequeña escala son imperativos que no deben descuidarse, lo que exige proporcionar recursos y oportunidades para el desarrollo continuo de proyectos piloto y para la innovación. Por ejemplo, la UE financió, con la Fundación Aga Khan, un proyecto que reúne de 10 a 12 ONG a fin de integrar sus actividades en un sistema educativo más vasto y proporcionar una plataforma para una ayuda alternativa conjunta. Es de suma importancia abrir nuevas vías que permitan sortear los principales obstáculos que enfrenta la educación, así como crear un entorno favorable a la multiplicación de las actividades de las ONG y de la sociedad civil. Los organismos internacionales de financiamiento, que tienden a colaborar prioritariamente con los gobiernos, deben ser conscientes de ello.

Las ONG son conocidas tradicionalmente por la eficacia de sus modelos experimentales, que se aplican a pequeña escala en el plano local, y por su intensa labor con las comunidades. Sin negar la función esencial del sector público como proveedor de educación, ha llegado la hora de reconocer el nuevo papel de las ONG en el suministro de recursos y ayuda que puede contribuir a la consecución de objetivos sectoriales más amplios y participar en asociaciones estratégicas con el gobierno aportando enfoques innovadores. A medida que el sector educativo se desarrolle, también habrá que examinar atentamente las asociaciones con el sector privado.

PROCESOS DE CONSULTA

En relación con lo expuesto, es necesario crear espacios de diálogo a fin de ampliar las consultas y el debate democrático, y dar a las autoridades la posibilidad de discutir acerca de la educación primaria con grupos interesados dentro y fuera del gobierno. A menudo, los programas de desarrollo sectorial tienden a convertirse en el terreno reservado de una elite de funcionarios, de representantes de organismos internacionales de financiamiento y de expertos nacionales y extranjeros.

A medida que se avanza en el camino de la reforma sectorial en educación,

este grupo exclusivo debe abrirse a otros participantes. Si bien las primeras etapas de una reforma sectorial exigen la participación comunitaria y la consulta de los beneficiarios, rara vez se dispone de tiempo para debatir a fondo con un grupo representativo de intelectuales y expertos que podrían aportar una crítica útil. La información y la comunicación sobre programas sectoriales tienden por regla general a satisfacer las necesidades de los organismos internacionales de financiamiento y ayuda técnica, proporcionando más información que la que éstos pueden utilizar realmente. Para aplicar correctamente una reforma sectorial es importante garantizar una mayor transparencia en el proceso de decisión, así como una política abierta de información en la que haya lugar para una evaluación independiente y que permita al simple ciudadano expresar sus puntos de vista sobre el desarrollo de un sector tan importante como es el de la educación.

REFORMA INSTITUCIONAL

La consolidación institucional se ha convertido en el lema del desarrollo sectorial, pero en realidad se trata más de una aspiración que de una realidad. Ha resultado más fácil crear nuevas instituciones y estructuras que transformar y mejorar las existentes, por lo que abundan los casos de estructuras paralelas, establecidas para aplicar programas acelerados de reforma eludiendo las rígidas estructuras administrativas existentes. Aunque a corto plazo ello ayuda a lanzar un programa de reforma, rara vez se analizan los efectos a largo plazo³. En la siguiente etapa de un programa de reforma, ha de procurarse por todos los medios integrar las nuevas estructuras en las estructuras antiguas y estáticas que causan problemas de pérdida de calidad y de incompatibilidad. Un programa de reforma de la educación ha de plantar los jalones de un cambio de organización y de estructura.

La reforma institucional debe hacer frente a varios desafíos. ¿Cómo preparar un plan de reforma y construcción institucional realista y coherente? ¿Qué etapas habrán de seguirse en la creación de instituciones que incorporen organismos extra-gubernamentales? ¿Qué normas podrían asegurar recursos adecuados y obligaciones financieras que garanticen el cambio institucional? Es evidente que los organismos internacionales de financiamiento y de ayuda técnica no pueden ni deben dirigir ese tipo de operación y que la fuerza impulsora tiene que ser esencialmente nacional.

El papel y la naturaleza de la ayuda técnica están también estrechamente ligados al desarrollo institucional. Son consultores independientes, nacionales o extranjeros, los que suministran asesoramiento técnico. Aunque las modalidades de reclutamiento de estos consultores se han vuelto más flexibles, las entidades de recursos técnicos no abundan. Es bien sabido que en ese tipo de sistema de consultoría las recompensas y los incentivos destinados a la ayuda técnica se desvían indebidamente hacia consultores individuales en detrimento del crecimiento institucional. Se trata pues de una cuestión que no puede abordarse en una primera etapa de la reforma. Así, la Comisión Europea también ha entendido que el componente de capacitación destinado a promover los vínculos institucionales entre la India y

Europa bien podría no convertirse en un programa operacional pese a la buena voluntad de ambas partes.

DESARROLLO DE LA CAPACITACION EN PROGRAMAS SECTORIALES

Los organismos externos que han asumido un compromiso a largo plazo en un programa de reforma sectorial de la educación han de elaborar instrumentos y métodos apropiados con ese fin. Por consiguiente, es preciso identificar y coordinar la contribución que cada organismo puede aportar, en tanto que los organismos de financiamiento internacional deben esforzarse por aumentar su complementariedad, en vez de rivalizar entre sí, como suele suceder. La consolidación de las competencias técnicas y de gestión internas es un requisito de la participación en un programa de reforma sectorial.

La administración nacional que tiene a su cargo la ejecución del programa podría sacar provecho de su propio equipo multidisciplinario para establecer un auténtico diálogo con los organismos internacionales de financiamiento en materia de planificación y ejecución. Las funciones directivas han de disociarse de las funciones técnicas y de consultoría. Las exigencias administrativas y de dirección por lo general prevalecen sobre las consideraciones técnicas, e incluso a veces un grupo técnico de alto nivel carece de poder suficiente para imponerse frente a las autoridades, por lo que habrá de lograrse un equilibrio entre las exigencias administrativas y las técnicas; esta exigencia se aplica también a los organismos internacionales de financiamiento. En la primera etapa de una reforma sectorial, por lo general el gobierno central ejerce un mayor control sobre la dirección del programa. A medida que la descentralización se afianza, los gobiernos estatales y provinciales tendrán que crear competencias a fin de desempeñar un papel directivo. Para garantizar el éxito de un programa de reforma sectorial deben crearse incentivos apropiados y planes motivadores a fin de mejorar el rendimiento del personal administrativo y de ejecución.

La experiencia de otras regiones y países puede ser muy útil. Las agrupaciones regionales proporcionan probablemente el contexto más apropiado para generar oportunidades de autoaprendizaje. Los organismos internacionales de financiamiento que apoyan programas en diversos países de la región habrán de esforzarse por compartir experiencias y llevar a cabo investigaciones y análisis sobre temas estratégicos transversales. La evaluación mutua de programas de desarrollo en el ámbito de la educación en diferentes países incrementará sin duda la capacitación nacional.

La UE y la educación

Para participar eficazmente a largo plazo en un programa de reforma sectorial, un organismo internacional de financiamiento debe dotarse de métodos e instrumentos que le permitan ser una organización para la educación. Ello reviste particular importancia si se quiere actuar de manera rigurosa en el terreno de la cooperación y si el organismo en cuestión aspira a ejercer una influencia más allá del mero financiamiento de programas.

DIALOGO E INTERCAMBIOS A TODOS LOS NIVELES

Los contactos oficiales entre la UE y la India se desarrollan principalmente a través de las reuniones de la Comisión Conjunta y de la Subcomisión sobre Cooperación para el Desarrollo, que tienden a abordar temas generales en un contexto amplio. En su calidad de copartícipe en un programa en el sector educativo que va a entrar en su segunda fase de inversión, la UE necesita crear plataformas de debate sobre cuestiones que conciernen específicamente a la educación. Sería conveniente que al menos una vez al año la UE y la administración nacional debatieran la política general de planificación y ejecución del programa sectorial. El diálogo debe ampliarse a fin de incluir a grupos exteriores al gobierno, de modo que universitarios, profesionales, asociaciones y representantes de la sociedad civil, tanto de la India como de la UE, puedan intercambiar puntos de vista e interactuar. Este sistema de consulta permanente permitiría a la UE mejorar y perfeccionar sus modalidades de cooperación.

COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y TECNICA INTERNA

Las competencias internas, tanto técnicas como de gestión, son más bien limitadas, lo que lleva a depender en gran medida de consultores externos a corto plazo. Ello frena el proceso de autoaprendizaje y de adaptación, así como la capacidad de desarrollar y aplicar un enfoque estratégico de apoyo al sector educativo y de crear una fuente útil de conocimientos y análisis para las políticas futuras. Esos obstáculos administrativos al desarrollo de competencias internas pueden superarse si la Comisión Europea asume de manera rigurosa las responsabilidades de su asociación en programas de reforma. Declaraciones políticas recientemente formuladas confirman el abandono de los proyectos a pequeña escala en favor de un firme apoyo al enfoque de reforma sectorial. Se impone, por lo tanto, la consiguiente redistribución del personal y de los recursos humanos a fin de desarrollar competencias sectoriales. Es preciso también seguir aplicando periódicamente métodos de análisis interno y de gestión de la información procedente de los programas.

INTERCAMBIOS MUNDIALES EN EDUCACION

La UE financia actualmente programas educativos en muchos países y con diversas modalidades. Sin embargo, son pocas las medidas sistemáticas aplicadas a fin de compartir e intercambiar información y experiencias sobre esos programas. Casi no ha habido evaluaciones cruzadas o estudios comparativos sobre ayuda y cooperación en el ámbito educativo. En Asia Meridional, la UE financia programas de desarrollo sectorial en educación en la India y en Nepal, así como el Programa de Acción Social en Pakistán, y ha apoyado también la acción de algunas ONG en el sector de la educación en Bangladesh. Ello ofrece excelentes oportunidades para impulsar una perspectiva regional y establecer medios apropiados de compartir e intercambiar experiencias entre países y regiones.

INVESTIGACION VINCULADA AL DESARROLLO DE LA EDUCACION

Es necesario establecer vínculos entre el programa de investigación de la UE y sus programas de cooperación para el desarrollo, en particular en el ámbito de la educación. Si bien se presta apoyo a estudios de investigación en el marco del PEPD, también deben establecerse lazos con investigaciones independientes a través de otras direcciones generales de la UE, así como estimular relaciones orientadas hacia la acción entre programas y proyectos financiados por ésta.

Puesto que contribuir a la erradicación de la pobreza es la piedra angular de la política de cooperación para el desarrollo de la UE, es imprescindible establecer un programa permanente de investigación y de análisis que examine las interrelaciones entre la educación y los demás sectores. Esta dimensión social, así como las repercusiones de la educación en el proceso de desarrollo, debe ser el objeto de trabajos de campo y de análisis de experiencias prácticas. Gracias a investigaciones intersectoriales e interdisciplinarias de ese tipo, la UE estaría en mejores condiciones de entender las correlaciones del desarrollo. Un ejemplo es el del Estado de Kerala, que presenta indicadores sociales excelentes pero un crecimiento económico bajo, y otro el de Haryana donde, por el contrario, los indicadores sociales son bajos pero el crecimiento económico es elevado. Además, la contribución de institutos de investigación y de departamentos universitarios podría aliviar la tarea de acopio de información y de elaboración de informes que recae en el personal administrativo.

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Para una organización, un medio eficaz de contribuir a la educación consiste en resaltar continuamente las experiencias y proyectos innovadores que, pese a entrañar riesgos, abren nuevas perspectivas y enfoques. Por ello, cuando se financia un programa de reforma sectorial amplio no hay que descuidar el fomento activo de pequeños proyectos afines al programa principal que pueden influir en contextos más vastos. La ayuda al proyecto Aga Khan, por ejemplo, es un eficaz medio de acción. Podrían elaborarse proyectos similares en calidad de actividades complementarias, en torno al programa de reforma sectorial o en su marco. En este sentido, la ayuda a las ONG aparece como un campo de acción evidente. Cabría también organizar programas con la participación de establecimientos académicos, medios de información, grupos comunitarios, e incluso considerar una cooperación estratégica con el sector privado que podría generar nuevas formas de asociación basadas en intereses compartidos.

Resumen

La experiencia de la UE de ayuda a la educación primaria a través del Programa de Educación Primaria a Nivel de Distrito (PEPD) ha sido un paso positivo hacia el incremento de la cooperación para el desarrollo con la India. La decidida orientación hacia los sectores sociales ha dado mayor trascendencia a estos programas de

la UE. También ha quedado claro que el enfoque basado en un programa a fin de proseguir una reforma sectorial está bien arraigado y ha sido confirmado por el nuevo Comisionado de Relaciones Exteriores de la UE.

El sector de la educación, en particular la enseñanza primaria, encierra una importante dimensión social que la ayuda externa ha de tener en cuenta, por lo que cabe suponer que la participación de la UE en ese sector irá en aumento. Si bien la colaboración a través del PEPD empieza apenas a abordar los problemas subsectoriales, se confía en que, en un futuro próximo, un programa que abarque a la educación primaria en su totalidad abra la vía a una reforma sectorial completa que permita mejorar el sistema educativo de la India. Un proceso de esa naturaleza debe reflejar también un cambio en las modalidades y los instrumentos de cooperación que podrían ser provechosos en el futuro. La asociación entre la UE y la India en el ámbito de la educación podría también ampliarse a fin de incluir a otros asociados además del sector público.

Notas

1. Los puntos de vista expresados son los de los autores, y no necesariamente los de la Comisión Europea.
2. En la India, más del 95% del presupuesto de la educación se destina a los salarios.
3. Las Asociaciones Estatales para la Educación y la Salud en la India constituyen un claro ejemplo. La creación de asociaciones a nivel del Estado y de distrito facilita la repartición de fondos y crea condiciones favorables para la investigación y la innovación, pero ello ha acarreado también la aparición de estructuras paralelas en el marco del PEPD en los Estados y distritos.

Referencias

- Comisión de Comunidades Europeas. 1992. *Development co-operation policy in the run up to 2000. Communication from the Commission to the Council and Parliament* [Plan de cooperación para el desarrollo en el horizonte 2000. Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento]. Bruselas, 16 de septiembre. (SEC (92) 915 final/2.)
- . 1996. *EU-India enhanced partnership. Communication from the Commission* [Aumento de la cooperación entre la UE y la India. Comunicado de la Comisión]. Bruselas, 26 de junio. (COM (96) 275 final/2.)
- Co-operation Agreement between the European Community and the Republic of India on Partnership and Developmet. 1994. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas* (Bruselas), n° L.223/4 del 27 de agosto.
- India. Department of Education. Ministry of Human Ressource Development, Government of India. 1986. *National policy of education* [Política nacional de educación]. Nueva Delhi.
- . 1992a. *Plan of action* [Plan de acción]. Nueva Delhi.
- . 1992b. *Report of the CAGE Committee on Policy* [Informe del Comité de la OCE sobre política]. Nueva Delhi.
- . 1995 (rev. 1997). *District primary education program guidelines* [Directrices del programa de educación primaria a nivel de distrito]. Nueva Delhi.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

EL ENFOQUE SECTORIAL

DE LA EDUCACION:

EL PUNTO DE VISTA DE LA ASDI

Agneta Lind y Christine McNab

Introducción

En este artículo se resumen las políticas y experiencias de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) con respecto al apoyo sectorial al programa o a los enfoques sectoriales de la educación, abordando las cuestiones en términos generales desde la perspectiva de la División de Educación de la ASDI y poniendo como ejemplo la República Unida de Tanzania. En la primera parte se resumen las bases y las consecuencias del cambio que supone pasar del apoyo a los proyectos al apoyo sectorial al programa. En la segunda parte, escrita desde la perspectiva de la Embajada Sueca en Dar es Salaam, se analizan las complejidades propias de pasar del apoyo de donantes múltiples con predominio de los proyectos, a un enfoque sectorial integrado de la educación en el que todo gira en torno a los principios de colaboración.

Versión original: inglés

Agneta Lind (Suecia)

Titular de un doctorado. Jefe de la División de Educación de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Es una conocida experta internacional en alfabetización de adultos en los países en desarrollo y ha escrito varios estudios de investigación orientados a la acción sobre este tema. Correo electrónico: agneta.lind@sida.se

Christine McNab (Suecia)

Titular de un doctorado. Jefe de la División de Cooperación para el Desarrollo en la Embajada Sueca de Dar es Salaam desde 1997, ha trabajado en cuestiones de educación en la República Unida de Tanzania desde 1990. Correo electrónico: christine.mcnab@sida.se

Antecedentes

La educación básica para todos y otras oportunidades de educación y formación se consideran esenciales para el mejor cumplimiento de los objetivos generales de la cooperación sueca para el desarrollo, que se propone mejorar la calidad de vida de los pobres. El Parlamento Sueco ha fijado seis objetivos que son complementarios y que se potencian mutuamente: (i) desarrollo económico; (ii) igualdad económica y social; (iii) independencia económica y política; (iv) desarrollo de la democracia; (v) aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y (vi) igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Las últimas políticas suecas de ayuda intentan responder a los cambios mundiales y a las enseñanzas sacadas de los primeros decenios de cooperación para el desarrollo, predominando actualmente un enfoque holístico sobre los proyectos individuales en las iniciativas de la ASDI. Esto se refleja en que, en todos los acuerdos suecos de cooperación para el desarrollo, se recalca más la necesidad de incorporar los aspectos relativos a la democracia, los derechos humanos, la igualdad entre los sexos y las preocupaciones medioambientales (Ministerio de Asuntos Exteriores/ASDI, 1997).

De acuerdo con las tendencias internacionales, otro concepto importante en las últimas políticas suecas es la colaboración. Se destaca el valor de la reciprocidad para superar la relación tradicional donante-beneficiario y la situación de dependencia que crea la ayuda. Como señaló Mats Karlsson, antiguo Subsecretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores, “esta reciprocidad se debe basar en la emergencia progresiva de una cultura democrática en los países socios” (Ministerio de Asuntos Exteriores/ASDI, 1997, pág. 3).

La ASDI, en sus programas de cooperación en el sector de la educación viene dando prioridad desde el decenio de 1970 a la educación básica, que se considera un derecho humano y un instrumento para la reducción de la pobreza. Los objetivos y las estrategias para la educación básica fueron fijados por la División de Educación de la ASDI en su documento político (ASDI, 1996), que recoge un compromiso de apoyo a los gobiernos en la implantación de la Declaración Mundial de Educación para Todos. El objetivo principal es mejorar la calidad de la educación básica y el acceso a ella por parte de los niños, jóvenes y adultos en las escuelas primarias y secundarias elementales, así como la alfabetización de adultos y programas de post-alfabetización. Las áreas comunes de la ayuda sueca son los libros de texto y el material didáctico, la formación del profesorado, la construcción y equipamiento de escuelas, y administración y planeamiento de la educación.

Durante los decenios de 1970 y 1980, la modalidad de apoyo al sector cubría varios elementos o proyectos bien definidos y enmarcados en un acuerdo de tres a cinco años con los ministerios de educación de muchos de los países socios de la ASDI. Cada “paquete” de apoyo al sector se valoraba desde la perspectiva de todo el sector de la educación y de cada elemento, y tratando siempre de no duplicar iniciativas con otro organismo. Este enfoque se consideraba efectivo para atender las necesidades de los países socios cooperantes. En el decenio de 1990, se fue volviendo

cada vez más evidente la necesidad de sustituir este tipo de “apoyo sectorial” por un apoyo sectorial al programa, más holístico. Esto es debido a diversos factores del sector y macroeconómicos, como la crisis económica, los problemas de la deuda, el ajuste estructural y el aumento espectacular del número de organismos que han dado prioridad a la educación básica, sobre todo después de la Conferencia de Jomtien de Educación para Todos de 1990. El resultado de todo ello ha sido un serio deterioro de la soberanía nacional y de las competencias de los ministros de educación. Además, una asistencia a proyectos regida por la oferta, y la falta de coordinación debida a la multiplicación de fuentes de financiación y organismos de asistencia técnica han provocado una dispendiosa duplicación de actividades y la fragmentación del sector de la educación y de otros.

La ASDI, en su afán por mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, adoptó, en septiembre de 1995, una política de apoyo sectorial al programa (ASP) (Sida Decision GD 75/95, 1995-09-19) que significaba un cambio de concepto, y destacaba la importancia de un enfoque sectorial, pero en la práctica no ha tenido muchas repercusiones debido en parte a las condiciones macroeconómicas previas necesarias para su aplicación. Como consecuencia de las experiencias con los programas de sector y de las instrucciones del gobierno sueco durante los últimos tres años de incrementar los esfuerzos en dirección al ASP, la ASDI ha elaborado y revisado la política de ASP (Sida Decision GD 16/00, 2000-02-07).

La política de la ASDI sobre los enfoques sectoriales

La política revisada de la ASDI de ASP apunta a lograr un mayor compromiso de los gobiernos destinatarios, conservando éstos su soberanía y una mejor coordinación de las aportaciones de los diversos organismos. Los principios de esta política son compatibles con los adoptados por otros organismos de desarrollo y con los expuestos en la obra de Cassel (1997) sobre el sector de la salud, así como con el Código de Conducta para los programas de desarrollo del sector de la educación (PDSE) recomendado por el grupo de expertos en educación, Horizonte 2000, de la Unión Europea (UE).

La ASDI comparte la opinión de que la colaboración implica que la dirección del proceso de desarrollo la asuman las autoridades nacionales y que los principales socios, más que establecer requisitos, se fijen unos objetivos comunes primordiales para la mejora y el rendimiento de la política sectorial. Las consecuencias del cambio a un enfoque sectorial para los organismos donantes han sido debidamente explicadas por Cassels (1997, pág. x):

El cambio más fundamental es que los donantes perderán el derecho a elegir qué proyecto financian a cambio de tener voz en el proceso de elaboración de estrategias sectoriales y asignación de recursos [...] Ser accionistas reconocidos en la negociación de cómo se emplean los recursos sustituye al planeamiento de proyectos, y las revisiones conjuntas del rendimiento sectorial sustituyen a la evaluación de proyectos por separado.

Definir los enfoques sectoriales por sus objetivos en vez de elegirlos no exime a los donantes de establecer las fases necesarias para superar los obstáculos principales que se oponen al rendimiento sectorial efectivo. Las acciones necesarias formarán parte del programa de trabajo acordado, en vez de imponerse como condiciones unilaterales.

Estos principios dan fe de que lo importante es la colaboración, la flexibilidad y un enfoque holístico del proceso. Según la política ASP de la ASDI, "La ASDI debe estar preparada para asignar recursos al presupuesto estatal de las naciones para el programa sectorial cuando los colaboradores estén de acuerdo con la administración económica a escala de presupuesto nacional y cuando otros donantes significativos estén preparados para hacer lo mismo" (Sida Decision GD 16/00, 2000-02-07, pág. 3.) La ASDI reconoce que quizá pueden ser necesarias otras modalidades de apoyo al proceso de preparación del programa sectorial y unir los fondos para elementos del programa previstos o no, antes de que se pueda proporcionar el apoyo presupuestario sectorial, y especialmente hacer todo lo posible para reforzar la capacidad administrativa con miras a garantizar la fiabilidad y transparencia del sistema estatal de administración financiera.

El proceso de implantación de la política de ASP

En los debates relativos al ASP suelen surgir algunas cuestiones importantes: saber si los fondos se gastarán en el cumplimiento de los objetivos de la política y estrategia sectorial; o si serán malgastados por falta de una cuenta de proyecto; si se va a prestar más atención a los objetivos de reducción de la pobreza, igualdad entre los sexos, derechos humanos etc; el posible impacto en las instituciones y los consultores suecos; y cómo informar al público de los resultados de la financiación.

Las nuevas directrices de la ASDI responden a estas preocupaciones. Antes de iniciar el proceso de preparación del apoyo sectorial al programa, la Embajada Sueca tiene que hacer una evaluación de las condiciones macroeconómicas, el entorno socioeconómico y político, el peligro de corrupción y el funcionamiento de la administración pública, sobre todo con respecto a los procesos de presupuesto y adquisición. La ASDI cree que el peligro de corrupción se evita mejor en los enfoques sectoriales que en el apoyo tradicional a un proyecto, porque la evaluación y control de la fiabilidad y transparencia del sistema de gobierno forma parte del proceso. A diferencia de los proyectos, la fungibilidad de los fondos se aborda de manera explícita controlando los indicadores de rendimiento del sector y comparándolos con los objetivos establecidos y no con actividades concretas. La financiación pretende contribuir al progreso general del sector, que es de lo que el público tiene que estar informado.

Los principales objetivos transversales, como la reducción de la pobreza y la igualdad entre los sexos, deben estar sujetos a un análisis conjunto y un diálogo entre los socios principales en las fases adecuadas del ciclo del programa, en el seguimiento y la evaluación. Como el concepto de colaboración implica valores y objetivos compartidos, como se expresa por ejemplo en las declaraciones de derechos humanos,

los socios internacionales, en el proceso de diálogo sobre estrategias y políticas del sector, deben tratar de influir para que los recursos se asignen de manera que favorezcan los derechos de los pobres, de las mujeres y otros grupos marginados¹.

La ASDI ha participado en el proceso de preparación del ASP para la educación en Etiopía, Mozambique, Namibia, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe. En el caso de Bolivia, Suecia y los Países Bajos han creado una colaboración efectiva y están mancomunando fondos a través del Banco Mundial para un enfoque sectorial de la reforma de la educación, lo que ha sido una valiosa experiencia, como lo fue la participación de la ASDI en la financiación y el seguimiento conjuntos, junto con otros organismos, de la educación primaria en Bangladesh entre 1990 y 1995. Sin embargo, debido a la longitud y complejidad de los procesos de preparación conjunta, no se ha obtenido hasta ahora mucha experiencia de la implantación del ASP como apoyo presupuestario no asignado a un PDSE, excepto para las fases que se han introducido, sobre todo en relación con la coordinación de los donantes².

Consecuencias para la política educativa de la ASDI

La División de Educación de la ASDI va a revisar su política a la luz del paso al ASP y de otros cambios de políticas, como el énfasis en los derechos humanos. Aunque la educación básica sigue siendo la prioridad, ya no recibirá fondos asignados, sino que en su lugar tendrá prioridad en la asignación de recursos para el programa sectorial. Los enfoques sectoriales se consideran beneficiosos para la mejora de la educación básica porque se basan en el funcionamiento de todo el sistema, como se refleja, por ejemplo, en la necesidad de que la educación secundaria y superior se encargue de formar a los maestros y al resto del personal educativo que trabaja en el nivel de la educación básica.

Otro beneficio es que se puede garantizar una inversión equilibrada en todo el sector, de acuerdo con las prioridades y necesidades nacionales y no con las áreas de intervención preferidas por los organismos donantes. Por ejemplo, durante la elaboración del plan de gasto y financiación para el programa del sector educativo de Mozambique, se descubrió que la formación del profesorado recibía demasiados fondos, mientras que otros puntos necesarios del presupuesto no recibían lo suficiente.

Un PDSE es un marco necesario para el diálogo y para el ASP destinado a mejorar las oportunidades de educación y aprendizaje para todos. Se debe basar en una política de educación nacional, un marco de gasto a medio plazo y un presupuesto detallado para el primer año. Las revisiones conjuntas del rendimiento del sector, medido según unos parámetros y objetivos acordados conjuntamente, son el instrumento principal para el ajuste de los planes y presupuestos. El alcance de los programas puede variar mucho de un país a otro, en parte debido al reparto de responsabilidades entre los diferentes ministerios, la estructura de los presupuestos estatales y la existencia de una estructura institucional adecuada y un programa de financiación, como se refleja en el presupuesto estatal. En algunos países puede abarcar todo el sector de la educación, en otros se pueden excluir la educación superior

y la formación profesional y técnica, y en otros se puede centrar exclusivamente en la educación básica formal.

Consecuencias en el empleo de la asistencia técnica financiada por Suecia

El cambio al apoyo sectorial al programa en la educación representa nuevos retos para el personal y los consultores de los organismos. Supone la necesidad de mejorar las competencias para hacer un macroanálisis o análisis holístico de los sistemas educativos, reformas, la administración de la educación y otros sistemas de gestión pública, la administración económica, los procesos de planeamiento relacionados con el presupuesto, y las cuestiones de costes y financiación, así como de control e información. Estas competencias de análisis se necesitan para configurar los procesos, más que para diseñar los programas de actividades. Las capacidades de comunicación y relación son tan importantes, si no más, que las de diseño técnico debido a los complejos procesos de negociación con numerosos socios. Aunque la experiencia ha demostrado que los consultores no pueden sustituir a la representación oficial de la ASDI en estas tareas, es de capital importancia que el personal de la ASDI se forme en las técnicas de negociación y evaluación y que los consultores se adapten a esta orientación hacia los procesos, en vez de seguir aferrados a los proyectos.

La formación de capacidades seguirá siendo una parte esencial de la cooperación para el desarrollo en los enfoques sectoriales. Sin embargo, el apoyo se debe proporcionar sin intereses egoístas y en colaboración con el gobierno huésped y demás organismos. La cooperación institucional se podría organizar por medio de la selección, por parte del ministerio huésped, de las propuestas de diferentes países. En esos procesos de selección o licitación podría ser necesaria la formación de capacidades con objeto de garantizar la autonomía y una mayor atención de los procesos institucionales a la demanda que la oferta.

La autonomía y apertura a todas las formas de asistencia técnica (AT) estaría más asegurada si todos los participantes (organismos, autoridades nacionales y accionistas) pudieran llegar a un acuerdo en los mecanismos de financiación, selección y contrato. Si no es así, se necesita hacer un reparto de funciones y una coordinación efectiva para evitar duplicaciones e influencias contradictorias de AT. El Código de Conducta de la UE parece ser un punto de partida válido para la implantación de un programa sectorial en la educación, lo que provocaría menos iniciativas de AT orientadas por los organismos, más consultas a corto que a largo plazo y más confianza en la capacidad y competencia nacionales o regionales. Con una mejor coordinación de los organismos de la oferta de AT, se pueden necesitar menos consultores suecos, a menos que sean competitivos internacionalmente.

Perspectiva desde la República Unida de Tanzania

En la República Unida de Tanzania, la educación viene sufriendo un retroceso desde los dos últimos decenios. La educación básica, que fue antaño el orgullo del país,

se ha convertido en una institución de baja calidad y con bajo índice de matrícula, y los padres se plantean seriamente para qué sirve enviar a sus hijos a la escuela. Según diversas fuentes, la matrícula neta en primaria se calcula actualmente en torno a 57%, y en la secundaria, en 5% (la más baja de África) y muy pocos (sólo en torno a 0,3% de la franja de edad correspondiente) pasan al nivel terciario (ver, por ejemplo, República Unida de Tanzania, 1999). Pese a una gran cantidad de proyectos financiados por organismos, algunos de ámbito nacional y otros de distrito, las escuelas tienen una infraestructura de baja calidad, grave carencia de mobiliario y material didáctico, muchos docentes sin la debida cualificación y con unos salarios que les incitan al pluriempleo, por ejemplo, a tener clases particulares, a costa de su trabajo en el aula.

El retroceso del sector es en gran medida un reflejo de problemas más graves que afectan al país, tanto económicos como estructurales. Aunque el gobierno ha tomado muchas medidas en el ámbito de la administración macroeconómica y ha hecho muchos progresos en cuanto al equilibrio del presupuesto, el pago de la deuda, la creación de marcos económicos a medio plazo y la reducción de la inflación por debajo del 10%, otros problemas repercuten directa y negativamente en la educación: la corrupción que sigue siendo una sangría económica, los cuantiosos gastos en fuerzas militares y de seguridad, y un proceso de reforma de la función pública que todavía no ha producido un aumento de salarios para el personal profesional realmente mal pagado, incluido el personal docente. El sistema de administración de pago al contado en el presupuesto nacional es especialmente difícil para sectores como el de la educación, que tiene un alto nivel de costes periódicos y, por lo tanto, dificultades en asignar dinero a gastos no salariales cuando los desembolsos totales del Tesoro no son seguros.

Los problemas estructurales también son un obstáculo para la administración, reforma y expansión de la educación. La administración de la educación en la República Unida de Tanzania corresponde a una multiplicidad de ministerios y está repartida en múltiples niveles, lo que impide el cambio y hace que se malgasten los recursos, tanto materiales como humanos. El Ministerio de Educación y Cultura se encarga claramente de la política general, que abarca el currículo y la administración de la educación secundaria. La educación primaria es responsabilidad del Ministerio de Administración Regional y del gobierno local, junto con las autoridades municipales y de distrito. La educación superior tiene su propio ministerio y la formación profesional es competencia del Ministerio de Trabajo y Desarrollo de la Juventud. Algunos programas de educación, como los Colegios de Desarrollo Popular, son administrados por el Ministerio para el Desarrollo de la Comunidad, Asuntos de la Mujer y Niños. Zanzíbar tiene su propio Ministerio de Educación. No es de extrañar que el sector se caracterice por su falta de autoridad y de coherencia en lo que respecta al gobierno, y por un apoyo fragmentado centrado en proyectos, en lo que respecta a los organismos donantes. Ambas partes tienen además falta de datos estadísticos fiables sobre los que basar sus decisiones, entre otras las de la asignación de recursos monetarios y materiales.

DEL RETROCESO A LA REFORMA

Aunque el retroceso del sector continuaba en todo el decenio de 1990, el gobierno ha cobrado conciencia del problema y ha ido adoptando medidas para liberalizar la oferta de educación en todos los niveles y eliminar políticas y prácticas que limitan la oferta de educación y de material didáctico al gobierno y a las organizaciones paraestatales. Una reforma significativa del subsector ha sido la comercialización de los libros de texto. También ha habido una reforma del currículo que ha reducido el número de asignaturas en la escuela primaria.

El proceso de reforma de las políticas está en curso y ha suscitado ya algunas medidas que sientan las bases para la reforma del sector de la educación y, más adelante, para un enfoque sectorial de apoyo a la educación:

- Política de Capacitación Nacional (República Unida de Tanzania. Gabinete del Presidente/Departamento de la Función Pública, 1994);
- Política de Educación y Capacitación (Ministerio de Educación y Cultura, 1995);
- Política Nacional de Educación Superior (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Cultura, 1999);
- Política Científica y Tecnológica (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior, 1998a);
- Concepción del Desarrollo en Tanzania para 2025 (Gabinete del Presidente / Comisión de Planificación, 1998b);
- Política de Reforma del Gobierno Local (Gobierno de la República Unida de Tanzania, 1998).

Pero el sistema sigue siendo ineficaz y siguen faltando fondos. Una de las causas de la ineficacia es la multitud de proyectos educativos financiados por donantes, cada uno con su propio sistema de financiación y de información (algunos de ámbito nacional, otros de distrito, otros muy dependientes de la asistencia técnica contratada fuera, otros administrados por ministerios o autoridades locales). El número de proyectos ha aumentado considerablemente, con un total de 80 proyectos de desarrollo de recursos humanos (sobre todo de educación y formación) y más de 20 organismos bilaterales y multilaterales que trabajan en el sector (PNUD, 1998).

El número de proyectos de educación financiados externamente, junto a la fragmentación de responsabilidades de educación que existe en Tanzania, se ha vuelto insostenible y los que sufren las consecuencias son los niños y los maestros, especialmente, los niños pobres y los maestros que trabajan en las zonas más deprimidas. Para lograr un impacto en la educación, es absolutamente necesario que los organismos donantes actúen en colaboración con el gobierno en el apoyo del proceso de reforma y aumenten sustancialmente los fondos para la educación.

LA COLABORACION Y LA AUTONOMIA

Al mismo tiempo que la ayuda a la educación se iba fragmentando más y más, el gobierno y los organismos trataban de cambiar la índole de su relación, de manera

que dejara de ser una relación donante-beneficiario y pasara a ser una relación de colaboración. Esto empezó en 1995 con un diálogo entre los países nórdicos y el gobierno del Presidente Benjamín Mkapa, recién elegido. Se elaboró un documento básico de trabajo (Helleiner, 1995) en el que se establecían algunos principios básicos para la autonomía de Tanzania en el proceso de cooperación para el desarrollo y para que la colaboración fuera la base de las relaciones entre el gobierno y los organismos. Esos principios fueron aceptados por la mayoría de los países socios y de organizaciones que trabajan en la República Unida de Tanzania.

El acuerdo logrado se basa en las premisas políticas de la República Unida de Tanzania, que son: un compromiso para la democratización, la descentralización, la lucha contra la corrupción y una política económica sostenible. Los principios clave para una relación de cooperación pasan por que Tanzania asuma la dirección plena de los programas en lo referente a planeamiento, diseño, implantación y evaluación. Si bien la República Unida de Tanzania tiene responsabilidad plena en los programas y recursos, las partes llevarán un diálogo abierto sobre todos los aspectos de los programas. Los socios nórdicos del acuerdo original decidieron emprender la asistencia al programa tan pronto como las políticas de Tanzania para los diversos sectores estuvieran definidas, y apoyar solamente a los sectores que la República Unida de Tanzania considerara prioritarios. Una colaboración más amplia se sigue regularmente en el país, pero también en las reuniones del Grupo Consultivo. El compromiso sueco para la colaboración fue reforzado por la clara formulación del principio de colaboración en la nueva política sueca con respecto a África (Suecia, 1998).

El mensaje de colaboración y autonomía influye directamente en las relaciones entre los organismos que trabajan en la educación y el Gobierno de Tanzania. Si éste asume la dirección del proceso de reforma de la educación y trabaja en colaboración con los organismos, tiene que hacer que éstos trabajen conjuntamente, lo cual es una tarea extremadamente difícil, habida cuenta de la fragmentación de los organismos de apoyo. Aunque el Ministerio de Educación y Cultura convocó, a mediados del decenio de 1990, a los organismos de cooperación para el desarrollo a reuniones trimestrales, éstas tuvieron poco éxito, pues fueron irregulares, pesadas y a menudo sólo sirvieron para causar la frustración de ambos lados de la mesa. Era necesario crear un tipo de colaboración en el que los organismos también se sintieran responsables del desarrollo del sector.

En 1998 se logró una mejor coordinación por medio de una serie de reuniones de los socios externos, en las que se nombró un grupo para que se reuniera con más regularidad y aportara al gobierno las ideas de los socios externos y sus respuestas al proceso de reforma del sector de la educación. Este grupo estaba coordinado por la oficina de la Comisión Europea en nombre de todos los organismos de educación, no sólo los de los Estados Miembros de la Unión Europea. A medida que el proceso de desarrollo de un PDSE iba avanzando, tres organismos (La Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Embajada de Suecia) fueron nombrados para representar a todos los socios externos en un grupo conjunto de administración gobierno/organismos. Este mecanismo de coordinación

funcionó bien en los comienzos de la preparación del PDSE que se llevó a cabo en mayo de 1999.

DE LOS PROYECTOS AL PROGRAMA

Después de la elaboración del PDSE, un consultor se encargó de hacer el informe con el gobierno y los organismos de cooperación para el desarrollo con miras a hacer una propuesta para avanzar en los preparativos del programa. La cuestión principal era cómo crear un proceso en el que pudieran participar todas las partes afectadas, es decir, la multitud de instancias gubernamentales y no gubernamentales y los organismos de cooperación para el desarrollo, estableciendo a la vez una organización viable de adopción y ejecución de decisiones que pudiera llevar el proceso adelante. Se creó una estructura de comité bastante compleja, con un comité mixto interministerial y una serie de grupos técnicos de trabajo, tanto por niveles de educación como por temas transversales. Entre estos dos niveles está un Comité Permanente del Sector de Educación que cuenta con secretarios y directores permanentes de los ministerios afectados, representantes de los socios externos, y organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Algunos, pero no todos, celebraron reuniones iniciales. El avance es lento y puede ser que se haya dado prioridad al principio de inclusión a costa de perder eficacia y tiempo.

A lo largo del proceso del PDSE han surgido algunos problemas que están todavía sin resolver y que parecen imposibles de solucionar a gusto de todos. Se trata de:

- Las dificultades que tiene el Ministerio de Educación y Cultura para implicar plenamente a los demás ministerios e instituciones educativas, como el Instituto de Educación de Tanzania (responsable de la elaboración del currículo) y el Consejo Nacional de Exámenes, en el proceso de desarrollo del programa, lo que explica su falta de implicación en el diseño y la administración de los preparativos del PDSE.
- El estilo de gestión “de arriba abajo” de la administración pública de la República Unida de Tanzania, que hace que el Ministerio de Educación y Cultura tienda a eludir la información hacia abajo para la verdadera participación de sus propios funcionarios de educación de departamentos y de distrito.
- Acompasar el desarrollo del programa con el crucial Programa de Reforma del gobierno local. Éste, que empezó en enero de 2000, devolverá la responsabilidad y los presupuestos a un tercio de las autoridades de gobierno local y a todas ellas en 2002. Esto hace que se congelen las subvenciones para la educación.
- El exceso de confianza de los consultores externos, tanto nacionales como internacionales. Esto ha dado lugar a una profusión de informes que muy pocos tienen tiempo de leer. Un ejemplo característico fue una petición de fondos adicionales internacionales por parte del ministerio para hacer un mapa con todas las escuelas de distrito. El proyecto se había llevado a cabo en 12 distritos (de 115). Los funcionarios de alto rango que habían hecho la petición

durante una reunión no pudieron, sin embargo, indicar si el proyecto estaba generando información útil. Sencillamente, no habían tenido tiempo de leer los informes.

- Falta de transparencia con respecto a los términos de referencia para los consultores, la elección de consultores, y los resultados de las consultas.
- Mantener el ritmo de trabajo, por ejemplo, en los períodos de vacaciones o en los períodos de trabajo intensivo ministerial, como ocurre con los preparativos del presupuesto anual.

Además de todo esto, existe una preocupación seria sobre la capacidad de las administraciones de distrito de asumir la responsabilidad de la educación básica. Probablemente, algunas se encargarán por sí solas de la administración e incluso lo harán bien, pero otras necesitarán ayuda. Esta diversidad de necesidades va en contra de la tradición de Tanzania de tratar a todas las partes por igual. También hay una gran resistencia por parte de los maestros a ser empleados por el gobierno local en vez de por el central. Esto hace que se vaya posponiendo la transferencia de la responsabilidad de los maestros a los distritos, que tendría que haberse realizado en 1999.

Sin embargo, pese a lo expuesto, se han hecho progresos. Estamos aprendiendo juntos las complejidades de implantar un PDSE en un país con una administración educativa extremadamente compleja y una multitud de organismos bilaterales y multilaterales con proyectos en el sector de la educación. Los problemas principales para la implantación del PDSE se plantearon desde la fase de elaboración y son:

- la gestión;
- la administración económica;
- el seguimiento y la evaluación;
- el mecanismo de financiación;
- las modalidades de asistencia técnica.

Sin un acuerdo en estas cuestiones será muy difícil para los organismos individuales entregar los fondos para el PDSE. Incluso cuando se llegue a un acuerdo general, por ejemplo, sobre la administración económica, es probable que algunas agencias no puedan reunir sus recursos con otras, sino que necesitarán trabajar con subproyectos claramente identificados. Esto no debería causar problemas mientras se llegue a un acuerdo sobre la administración general de los enfoques sectoriales y su seguimiento y evaluación. Aunque todavía no está claro qué organismos se comprometerán con los enfoques sectoriales, será necesario contar con un grupo con fondos disponibles sustanciales, como la Comisión Europea, el Banco Mundial y los principales organismos bilaterales para la educación de la República Unida de Tanzania.

IMPLEMENTAR EL PDSE:

LA FUNCION DE LA ASISTENCIA TECNICA

La asistencia técnica en forma de consultas locales e internacionales (asistentes técnicos a corto y largo plazo que trabajan en el Ministerio de Educación y Cultura) ha

sido especialmente importante durante los dos últimos años. Pero ha habido poca transparencia y mucha frustración por el número de informes y su falta de fiabilidad. Los informes escritos parecen haber reemplazado a la teoría y la reflexión, y en una cultura no lectora, apenas han añadido nada al proceso.

Por ejemplo, el número de informes, su falta de coherencia interna y sus conclusiones a veces contradictorias, hizo que se necesitara contratar a un gran equipo de consultores para llevar a cabo la elaboración. Además de la elaboración en sí, se encargó a los consultores la tarea de analizar los informes, sacar conclusiones y formular una serie coherente de propuestas, un trabajo del que razonablemente se podría haber encargado el ministerio durante los preparativos del PDSE. Al final, trabajaron unos cincuenta consultores y el aspecto positivo fue que un buen número de pedagogos de Tanzania participó en un proceso del que anteriormente había sido excluido.

EL CAMINO POR RECORRER

Pese a la buena disposición, hay muchos obstáculos que superar antes de que funcione un programa sectorial. La relación tradicional donante/beneficiario durante los últimos treinta años ha inculcado una cultura de dependencia de la ayuda en la República Unida de Tanzania, y los organismos siguen creyendo que los proyectos son un medio más cómodo para la cooperación para el desarrollo que los programas sectoriales.

En un sector con muchos socios, tanto por parte del Gobierno como de los organismos donantes, costará mucho tiempo llegar a un acuerdo sobre un programa sectorial. Tiene que haber forzosamente un período de transición en el que coexistan los proyectos con los primeros intentos de programa sectorial y se vayan probando nuevas formas de administración, seguimiento y evaluación. Es importante en nuestra lucha con los problemas técnicos, de administración y de seguimiento, que no perdamos de vista el objetivo final, es decir, transformar la situación de los niños y maestros en las escuelas de Tanzania.

Es asimismo importante ser realistas sobre lo que se puede lograr y cuándo, y mantener un equilibrio entre los aspectos pedagógicos y administrativos del programa. La educación de la República Unida de Tanzania ha experimentado tanto retroceso que los cambios en la forma del proyecto son insuficientes para que tengan una repercusión en la calidad y accesibilidad. Un programa sectorial es esencial y, a la vez, posible.

Algunas conclusiones y retos para los colaboradores externos

La experiencia de la ASDI de participar en el proceso de preparación de programas de educación y ASP ha demostrado que es una tarea compleja y que lleva mucho tiempo. Hasta ahora, como se ha demostrado en el caso de la República Unida de Tanzania, no se ha ahorrado tiempo ni para la ASDI ni para los ministerios afecta-

dos. Sin un fuerte liderazgo decidido y comprometido del gobierno huésped, las demandas diversas y a veces contradictorias de los organismos tienden a desgastar su autonomía y su compromiso con los fines.

Es absolutamente necesario que los procesos democráticos nacionales del país huésped no interfieran en el proceso de negociar el apoyo a los programas de desarrollo del sector de la educación. Los colaboradores externos, y también muchos consultores, tienden a olvidar que las políticas y presupuestos, es decir, los programas a largo plazo como el PDSE, se supone que tienen que ser debatidos y aprobados en los parlamentos nacionales y en sus electorados. La transparencia, la consultoría y el debate abierto son principios a los que se deben adherir todos los colaboradores. Si, en tanto que colaboradores, no respetamos las reglas de soberanía y los procesos democráticos, nuestra credibilidad en el trabajo por una educación democrática, los derechos humanos, el desarrollo de la democracia y la reducción de la pobreza, quedará en entredicho.

Uno de los mayores retos para los organismos es aceptar una fuerte autonomía, como ha ocurrido en Etiopía y Mozambique. Sin embargo, algunos organismos se resisten a restringir su propia área de influencia. Otro reto para los organismos es aceptar las exigencias de los enfoques sectoriales de coordinación y armonización entre ellos. Incluso si todos los implicados asisten a las revisiones conjuntas o a las reuniones de elaboración, muchos siguen insistiendo en hacer sus propias revisiones e informes pese a que una de las finalidades de los enfoques sectoriales es preservar las competencias de los ministerios de educación. Los ministerios tienen que añadir la preparación conjunta del programa sectorial a todos los demás contactos con los organismos individuales.

Un factor especial que contribuye a la complejidad de los procesos de enfoques sectoriales es que la coordinación entre los organismos tiene que hacerse tanto en el campo de trabajo como en las sedes. En algunos casos, la ASDI ha tomado la iniciativa de organizar reuniones entre los principales organismos interesados en preparar el apoyo a los programas de desarrollo del sector de la educación. También se han revelado útiles las reuniones de coordinación con los organismos por separado durante las revisiones conjuntas o las reuniones de preparación con miras a separar las preocupaciones comunes y las opiniones diferentes.

Las experiencias como la de la República Unida de Tanzania demuestran que la preparación de ASP es un proceso complejo y difícil, que requiere mucho tiempo y que debe ser evaluado continuamente de manera que las enseñanzas se aprendan conjuntamente por todos los colaboradores. El cambio que supone pasar del apoyo a los proyectos al apoyo sectorial al programa debe hacerse por fases y requiere paciencia y constancia. Confiamos en que los enfoques sectoriales y el ASP vayan abriendo el camino y se intente introducirlos en el sector de la educación. Hay que dar tiempo suficiente para su implantación y evaluación antes de sacar conclusiones sobre si merecía la pena el esfuerzo de dar ese paso.

Notas

1. Es muy interesante la revisión que hicieron Norton y Bird (1998) de los métodos para estos análisis e influencias en el contexto de programas sectoriales.
2. En el caso de Etiopía, todos los preparativos para el apoyo de la ASDI están hechos, pero la firma del acuerdo tuvo que ser aplazada debido a la guerra entre Etiopía y Eritrea.

Referencias

- ASDI. 1996. *Policy for SIDA cooperation in basic education and education reform* [Política para la cooperación de la ASDI en la educación básica y en la reforma de la educación.]. Estocolmo.
- Cassels, A. 1997. *Guide to sector-wide approaches for health development* [Guía para los enfoques sectoriales en el desarrollo de la salud.]. Ginebra, WHO.
- Helleiner, G. K. 1995. *Report on the group of independent advisors on development co-operation issues between Tanzania and its aid donors* [Informe del grupo de asesores independientes sobre cuestiones de cooperación para el desarrollo entre Tanzania y sus donantes de ayuda]. Copenhagen, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.
- Norton, A.; Bird, B. 1998. *Social development issues in sector wide approaches* [Cuestiones de desarrollo social en los enfoques sectoriales]. Londres, Departamento para el Desarrollo Internacional. (Documento de trabajo DFID.)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998. *Development co-operation report for 1997: Tanzania* [Informe de cooperación para el desarrollo para 1997: Tanzania]. Dar es Salaam, PNUD.
- República Unida de Tanzania. 1998. *Policy for local government reform* [La política para la reforma del gobierno local]. Dar es Salaam.
- . 1999. *The main document for the appraisal mission, March 13–27, 1999* [Documento principal para la misión de elaboración, 13-27 de marzo de 1999]. Dar es Salaam.
- República Unida de Tanzania. Gabinete del Presidente. Departamento del Servicio Civil. 1994. *National training policy* [La política nacional de formación]. Dar es Salaam.
- . Gabinete del Presidente. Comisión de Planeamiento. 1998b. *The Tanzania development vision 2025* [El concepto de desarrollo en Tanzania]. Dar es Salaam.
- . Ministerio de Educación y Cultura. 1995. *Education and training policy* [La educación y la política de formación]. Dar es Salaam.
- . Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. 1998a. *Science and technology policy* [La política científica y tecnológica]. Dar es Salaam.
- . Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. 1999. *National higher education policy* [Política nacional de educación superior]. Dar es Salaam.
- Suecia. 1998. *Africa on the move: revitalising Swedish policy towards Africa for the 21st century* [El cambio en África: revitalización de la política sueca de ayuda a África para el siglo XXI]. Estocolmo, Regeringskansliet. (Comunicación del Gobierno 1997/98:122.)
- . Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores; ASDI. 1997. *Swedish international development cooperation 1997* [La cooperación sueca para el desarrollo internacional]. Estocolmo.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

LA PARTICIPACION MAYA

EN LA REFORMA EDUCATIVA

EN GUATEMALA:

CAMBIAR EL ENTORNO

DE LAS POLITICAS

Linda Asturias, Katherine Grigsby y Theo Oltheten

Versión original: inglés

Linda Asturias (Guatemala)

Doctora en ciencias. Actualmente, es asesora especial del Ministerio de Cultura de Guatemala. Presidió la Unidad de Cooperación Técnica Nacional e Internacional del Ministerio de Educación y ocupó el cargo de Directora Técnica del Museo Etnográfico. Sus publicaciones versan sobre los aspectos sociolingüísticos de la educación bilingüe.

Katherine Grigsby (Nicaragua)

Directora de Asesoría técnica de la UNESCO para el Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya (PROMEM), en Guatemala. Ha desempeñado diversos cargos en el Ministerio de Educación de Nicaragua, donde fue Viceministra de Educación, 1988-1990. En 1993 fue nombrada Directora Ejecutiva del CRIES (Comité Regional para la Investigación Económica y Social en América Central y el Caribe). Es autora de materiales de educación y de numerosos artículos. Correo electrónico: kgrigsby@guate.net.

Theo Oltheten (Países Bajos)

Sociólogo del desarrollo. Ha trabajado hasta hace poco tiempo como director de asesoría educativa en la Netherlands Organisation for International Co-operation in Higher Education (NUFFIC), La Haya. Ha realizado numerosas tareas de consultoría en educación básica en representación de los Países Bajos, de la Comisión Europea y otros organismos internacionales, especialmente en América Latina. Coautor de *Cultura de la paz en El Salvador: algunos comentarios sobre una educación para la paz*. Actualmente, trabaja como especialista del sector educativo en la Embajada de los Países Bajos en Bamako. Correo electrónico: oltheten@cistron.nl.

El actual debate sobre la política de revisión de las modalidades del apoyo internacional y el papel de la asistencia técnica se centra fundamentalmente en las oportunidades y riesgos de introducir el enfoque de apoyo sectorial (EAS). Un espectro de amplio alcance, un marco claro de estrategias, liderazgo nacional y propiedad, implementación común, unión de los recursos y asociación son algunos de los elementos clave de este enfoque que, se supone, aumenta la eficacia, la efectividad y la sostenibilidad del apoyo internacional. Sin embargo, se presta escasa atención al papel y al rendimiento de los proyectos y programas convencionales y a cómo sus modalidades de intervención podrían insertarse en este nuevo marco de políticas. Puede que esto se deba a una creciente convicción de que los proyectos y programas convencionales son cosa del pasado.

En este artículo, presentaremos algunas de las experiencias y lecciones de un proyecto montado en el contexto de la reforma educativa en Guatemala. El caso tiene especial interés porque destaca que el gobierno está realizando un esfuerzo para desarrollar un marco global de políticas para la reforma educativa y la ayuda internacional, y porque demuestra que un proyecto convencional puede apoyar el debate nacional sobre la reforma educativa fortaleciendo la participación de la sociedad civil y, especialmente, de las organizaciones mayas¹.

Antecedentes

Guatemala es un país de América Central con una gran diversidad étnica, geográfica, económica, social, cultural y lingüística. Su población de aproximadamente 11 millones es fundamentalmente rural (65%). Cerca del 60% son de origen maya y el 40% restante son ladinos, es decir, descendientes de los colonos españoles. Además, existen otros dos pequeños grupos étnicos, los xincas, un grupo indígena, y los garifunas, descendientes de grupos afrocaribeños. La población maya se concentra principalmente en las zonas rurales y está organizada en 21 comunidades lingüísticas en diferentes regiones del país, de las cuales las más importantes son los k'iche, los mam, los kacchiquel y los q'eqchi².

La extrema pobreza está sumamente generalizada en las zonas rurales, y afecta aproximadamente al 35% de la población, especialmente a la población maya³. La posición socioeconómica de esta etnia se puede definir como de marginalidad estructural y de exclusión de los servicios básicos. En cuanto a la educación, las estadísticas revelan que casi el 70% de la población maya es analfabeta. La tasa de analfabetismo entre las mujeres mayas supera el 90% en algunas zonas del país⁴. Las tasas de repetición y de abandono escolar de los escolares mayas durante los primeros años en la escuela superan el 50%. La tasa de matrícula sólo alcanza al 35% de los niños en edad escolar, por oposición al 82% de los niños ladinos, y sólo tres de cada diez llegan al cuarto curso de enseñanza básica. Así, la población maya tiene un promedio de dos años de escolarización (UNICEF y Ministerio de Educación, 1994, págs. 33-37)⁵.

Por lo tanto, un porcentaje importante de la población maya carece de educación escolar. Sin embargo, la pobre cobertura y la escasa eficacia del sistema se debe

no sólo al acceso limitado a las instalaciones escolares, sino también al hecho de que, históricamente, el sistema ha sido desarrollado por la élite político-militar y clerical de los ladinos, que vieron en la educación un instrumento para asimilar a la población maya a la cultura y sociedad occidental “moderna”. Las diversas expresiones de la cultura y la lengua mayas eran consideradas un obstáculo para el desarrollo, por lo cual se ha intentado eliminarlas a través de la explotación estructural, la discriminación, el racismo y la opresión. Por tanto, no es de extrañar que el pueblo maya y sus dirigentes critiquen el sistema de educación como alienante y carente de respuestas a sus propios problemas, intereses y necesidades.

El marco de las políticas gubernamentales

El retorno a elecciones democráticas en 1986 suscitó grandes cambios políticos en Guatemala. Ya en 1985, la Asamblea Constituyente había reconocido la diversidad cultural del país y el derecho de la población indígena a la educación. El proceso de negociación entre la guerrilla y el gobierno dio sus primeros pasos y condujo a la firma del “Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas” y, un año más tarde, en diciembre de 1996, al “Acuerdo para una paz sólida y duradera”. Ambos acuerdos establecieron claramente el derecho de la población indígena a tener acceso a la educación en su lengua materna y a su propia cultura, lo cual representó un gran paso adelante en su lucha, teniendo en cuenta que la educación se había orientado anteriormente hacia la asimilación de la cultura indígena por la cultura dominante.

De la misma manera, la guerrilla apuntó en el programa de las negociaciones de paz una profunda reforma educativa como uno de los aspectos clave que se deberían acordar durante aquellas negociaciones, como requisito para construir una sociedad más democrática y proporcionar igualdad de oportunidades. Durante el conflicto armado, los grupos mayas locales ya habían adoptado diversas iniciativas con el fin de organizar y gestionar sus propias escuelas mayas. Al nivel internacional, estos esfuerzos y otros similares recibieron cada vez más apoyo, lo cual reforzó la urgencia de introducir los cambios fundamentales en el sistema educativo. Los cambios políticos de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa en Guatemala brindaron la oportunidad para dar un paso adelante en esa dirección.

El marco de las políticas para el apoyo internacional a la educación está compuesto de: (i) los mandatos constitucionales de Guatemala (Artículos 74 y 76 de la Constitución), que establecen que la población tiene el derecho y la obligación de recibir una escolarización básica; que la administración del sistema educativo debería ser descentralizada; y que, preferiblemente, en las zonas predominantemente indígenas, la educación debería ser bilingüe; (ii) los Acuerdos de paz firmados el 29 de diciembre de 1996 entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG), que destacan que la educación y la formación son “esenciales para una estrategia de equidad y de unidad nacional”; (iii) el Plan Quinquenal de Acción de Desarrollo Social – PLADES (1996-2000), que contiene objetivos específicos para mejorar la cobertura y la equidad en la educación; (iv) las políticas y el

Plan de Acción del Ministerio de Educación; y (v) el Plan de Reforma Educativa, resultado de los trabajos de la Comisión de la Reforma Educativa (Guatemala, Comisión Paritaria de la Reforma Educativa, 1998).

El objetivo de la política de reforma educativa es transformar el sistema nacional de educación con el fin de que responda a las necesidades, características y demandas presentes y futuras de la población, y para que contribuya efectivamente a mejorar el nivel de vida y el desarrollo nacional. Los conceptos clave son la participación, los valores básicos de una sociedad multicultural, la democracia, los derechos humanos y la paz, el desarrollo sostenible, la formación laboral y la ciencia y tecnología. En lo que concierne a los objetivos, la política de reforma educativa proyecta una cobertura universal para los tres primeros años de educación básica, haciendo hincapié en la igualdad entre los sexos, las zonas rurales, el mejoramiento de la calidad, la educación intercultural bilingüe y la modernización y descentralización institucional de la administración educativa con el fin de mejorar su eficacia y accesibilidad, destacar la transparencia en el nivel local y fomentar la participación de la comunidad. Además, se dedica especial atención a la promoción y educación laboral no formal y a los programas funcionales de alfabetización con el fin de disminuir las tasas de analfabetismo y desempleo entre los jóvenes y adultos que han abandonado la escuela (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985; Guatemala, Ministerio de Educación, 1996, 1998; Universidad Rafael Landívar *et al.*, 1998; Secretaría de Planificación, 1997).

El apoyo internacional a las políticas y a la planificación educativa ha sido y sigue siendo de la mayor importancia para la reforma educativa. La ayuda de las instituciones financieras y técnicas de apoyo ha permitido emprender un análisis de diversos aspectos de las políticas, así como fortalecer la capacidad de planificación del ministerio y reorganizar su unidad de planificación. El personal de los niveles central y departamental ha seguido una formación especializada en el extranjero y en Guatemala con el fin de mejorar la planificación educativa. Se ha contratado a un equipo de especialistas internacionales para colaborar con el ministerio en el fortalecimiento de los aspectos de las políticas y de planificación en diversos sectores técnicos y administrativos.

Además, los organismos multilaterales y bilaterales apoyan, fundamentalmente a través de la asistencia técnica, a la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa, cuyo objetivo consiste en llevar a cabo las reformas. Sus miembros se han organizado en seis subcomisiones técnicas (reforma de los programas de estudio, educación intercultural y multiculturalismo, recursos humanos, movilización social, asuntos legales y Plan Nacional de Educación 2000-2020). Para coordinar los cambios en los programas de los centros de formación docente (Escuelas Normales), el Ministerio de Educación creó un Comité Directivo para la Adecuación Curricular. Este comité está integrado por representantes de proyectos apoyados internacionalmente, para quienes la transformación curricular de las escuelas normales representa una actividad central de su programa, y por representantes de otras organizaciones clave, como la Asociación de Centros Educativos Maya.

Al Ministerio de Educación incumbe negociar los programas de apoyo inter-

nacionales orientados al sector educativo. En 1996, creó una Unidad de Coordinación Nacional e Internacional del Ministerio de Educación (UCONIME) para negociar y coordinar toda la ayuda nacional e internacional para la educación con el fin de mejorar su efectividad y garantizar su coherencia con el marco de las políticas educativas. Hasta la fecha, los resultados son alentadores en la medida en que toda la ayuda nacional e internacional ha sido canalizada a través de UCONIME desde su creación, organismo que apoya las prioridades del ministerio. Desde comienzos de 1999, las propuestas de proyectos han sido analizadas por un Comité de Revisión de Proyectos a la luz de las prioridades de las políticas gubernamentales. Los miembros del comité son el Viceministro Administrativo y delegados de la Unidad de Planificación, la Unidad de Cooperación Internacional, y la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), el Sistema Nacional para el Mejoramiento y Adaptación Curricular (SIMAC), la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) y la Unidad de Administración Financiera.

El caso del PROMEM

El PROMEM, Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya, fue lanzado en un contexto sociopolítico caracterizado por el primer decenio de gobierno democrático en Guatemala. Este período siguió a una larga tradición de dictaduras militares y guerra civil que habían sacudido y dejado sus huellas en la estructura y estabilidad de la sociedad guatemalteca y el pueblo de Guatemala. Las violaciones de derechos humanos y los crímenes contra la humanidad, el genocidio y las masacres han sido prácticas habituales durante muchos años y han provocado el asesinato o la desaparición de un número indeterminado de personas. Además, un número importante de familias mayas han tenido que desplazarse o se han convertido en refugiados.

Los cambios políticos de los últimos diez años han permitido a la sociedad civil desempeñar un papel más activo y representativo en los asuntos de interés público. A pesar de que los intereses de la elite de la población ladina siguen siendo los protagonistas políticos clave, otros actores han asumido cierto papel, sobre todo las organizaciones no gubernamentales y los partidos no tradicionales nacidos del antiguo movimiento de la guerrilla, de los sindicatos agrícolas y campesinos y de trabajadores industriales. A partir de 1986, la sociedad civil y la población indígena se han beneficiado progresivamente de las oportunidades del nuevo clima político y democrático y han aumentado su participación en las diversas actividades para que se respeten sus derechos legítimos⁴.

Uno de los principales logros fue la creación, en 1993, del Consejo de Educación Maya de Guatemala (CEM-G), como organismo representante de 28 organizaciones no gubernamentales comprometidas con el fomento y desarrollo de la cultura, la lengua y la educación de la población maya. Con el tiempo, se convirtió en una asociación federal de organizaciones e instituciones mayas denominada Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM). En septiembre de 1996, el CNEM fue reconocido legalmente como una organización de la sociedad civil con sus propias reglas

y normas internas. Actualmente, es considerado como un organismo consultivo autónomo y rector de la educación maya en Guatemala. Está compuesto por unas 26 organizaciones no gubernamentales y dos instituciones gubernamentales, la DIGEBI y la Academia de la Lengua Maya (ALM).

El Primer Congreso Nacional de Educación Maya se celebró en agosto de 1994 con el apoyo del Ministerio de Educación y la cooperación activa de la UNESCO. Más de 250 participantes mayas de unas 80 instituciones que representaban a todos los grupos lingüísticos y étnicos asistieron al encuentro, que brindó una oportunidad para debatir públicamente el estado de la educación maya. El Consejo Nacional de Educación Maya publicó las conclusiones, recomendaciones y resoluciones del Congreso, que fueron llevadas a cabo con el apoyo financiero del gobierno de los Países Bajos y con la asistencia técnica de la UNESCO. Esto llevó a la creación del PROMEM.

OBJETIVOS Y RELEVANCIA

El primer objetivo del PROMEM consistió en contribuir al fortalecimiento del Consejo Nacional de Educación Maya, de las organizaciones miembros y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la educación maya. El segundo objetivo consistía en iniciar prácticas educativas innovadoras en 40 Unidades Locales de Educación Maya (ULEM), donde los componentes clave eran la investigación y la experimentación, el desarrollo cultural, la elaboración de materiales educativos y la formación docente. El tercer objetivo consistía en desarrollar una propuesta para una universidad maya, elaborar procedimientos y mecanismos para establecer un sistema de educación maya y para sistematizar las experiencias educativas de las 40 ULEM.

El PROMEM comenzó a funcionar en diciembre de 1995, durante un período inicial de tres años, y con un presupuesto total de 1,8 millones de dólares. Al final de la primera fase, en agosto de 1998, el gobierno de los Países Bajos autorizó una fase de prórroga de diez meses, durante la cual se preparó el documento de un nuevo proyecto para la segunda fase. Éste se basaba en los resultados de una evaluación externa emprendida seis meses antes del término de la primera fase y en un proceso de participación que incluía a los interesados y a los beneficiarios. Los contenidos del documento del nuevo proyecto expresaban el consenso de todas las partes implicadas. El gobierno de los Países Bajos aprobó la segunda fase en julio de 1999, con una contribución financiera de 3,8 millones de dólares para un período terminal de tres años más.

El objetivo general del PROMEM durante la segunda fase consiste en fortalecer el desarrollo de la educación maya como una contribución de primer orden a la construcción de una nación guatemalteca multilingüe, multiétnica y multicultural en el marco de un proceso de paz y de reforma educativa. El primer objetivo específico es apoyar el proceso de la reforma educativa a través de la elaboración de políticas públicas en relación con la educación maya, sobre todo: (i) la elaboración de una propuesta para incorporar la ciencia, la cultura y la pedagogía maya y la

educación intercultural en los diferentes niveles del sistema escolar; (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Educación para llevar a cabo la reforma educativa; y (iii) el fomento de la participación activa de las escuelas, las familias y las comunidades en el proceso de reforma educativa.

El segundo objetivo consiste en fortalecer las competencias institucionales de las organizaciones miembro del CNEM, especialmente en el plano comunitario, con el fin de garantizar su sostenibilidad técnica y financiera a medio y largo plazo. El tercer objetivo consiste en elaborar una política y una propuesta de estrategia para la educación maya que se validaría a través de la práctica educativa de las ULEM y de otras escuelas mayas que pertenecen a redes educativas en doce comunidades lingüísticas cubiertas por el proyecto. El cuarto objetivo es participar en la creación de un programa de formación docente para maestros de educación infantil y primaria, y para los formadores de las instituciones oficiales y privadas (propiedad de la comunidad) de formación docente, animadores comunitarios y dirigentes de las organizaciones de base miembros del CNEM.

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION

El PROMEM coordina sus esfuerzos con una institución de gobierno y con un grupo de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. El Ministerio de Educación actúa como la entidad ejecutora del proyecto a través del apoyo al Sistema Nacional para el Mejoramiento y Adaptación Curricular (SIMAC), la DIGEBI, la DIGEEX y las Direcciones Departamentales de Educación (DDE). Además, el CNEM y sus 28 organizaciones miembros constituyen una contrapartida nacional. Por otro lado, EL PROMEM cuenta con una red diversa y amplia de socios institucionales en los sectores público y privado, y con grupos y organizaciones de la comunidad.

Este singular marco institucional permite fomentar un diálogo constructivo entre las dos partes en relación a temas clave que de otra manera podrían generar conflictos. En el caso de Guatemala, sobre todo cuando se trabaja con la población indígena (en este caso, maya) es fundamental crear oportunidades para que participen en el diálogo, expresen opiniones y emprendan acciones conjuntas con el fin de apoyar el proceso más amplio de construcción de la sociedad y de promoción de un desarrollo estable sobre una base democrática.

EL PROMEM ha establecido importantes relaciones con diferentes entidades estatales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. De la misma manera, con el apoyo del PROMEM, el CNEM ha desarrollado un diálogo político fluido con los Presidentes del Comité de Educación y del Comité para Asuntos Indígenas y para la Paz, del Parlamento. Por ejemplo, con el apoyo del PROMEM, el CNEM, presentó la siguiente propuesta de resolución al Parlamento:

- (a) Que la promoción de la investigación y desarrollo de la educación maya, garífuna y xinca sea declarada de interés nacional;
- (b) Que se pida al Ministerio de Educación que refuerce sus programas educativos para la población indígena;

- (c) Que se formule un llamamiento a la comunidad internacional con el fin de que siga apoyando los esfuerzos llevados a cabo por las diferentes organizaciones e instituciones en este campo. La resolución (n° 32-97) fue aprobada unánimemente por el Parlamento el 9 de septiembre de 1997. La participación de los representantes del CNEM en los trabajos de la Comisión Conjunta de la Reforma Educativa y la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa es otro indicador de su importancia a nivel nacional.

La diversidad de experiencias, enfoques, intereses y aspiraciones que representa el CNEM constituye un desafío, pero también una riqueza y uno de sus puntales, puesto que el pluralismo de las ideas y el fomento del pensamiento crítico independiente son características esenciales de la organización. Como resultado, se espera que se pactará un nuevo contrato social entre el Estado (el Ministerio de Educación) y la sociedad civil para definir una responsabilidad compartida como elemento clave de buen gobierno, democratización y desarrollo social.

El apoyo del PROMEM al Ministerio de Educación se ha centrado en un fortalecimiento institucional dentro del marco de su política de modernización y descentralización. En 1997 se firmó un acuerdo entre El PROMEM y el Ministerio en torno a cuatro grandes componentes que debían ser desarrollados en conjunto con la DIGEBI. El primero era un estudio organizativo de la DIGEBI, a nivel central, departamental y local, con el fin de identificar sus principales incoherencias y deficiencias y proponer los ajustes estructurales y funcionales necesarios. Sobre esta base, se llevó a cabo un estudio con el fin de diseñar las estrategias necesarias para maximizar la eficiencia del personal de la DIGEBI a los niveles central y departamental. Además, se creó un Plan de Desarrollo y Recursos Humanos con el fin de potenciar la capacidad nacional de la DIGEBI para regular y realizar un seguimiento de las políticas del gobierno en la educación bilingüe e intercultural.

El segundo componente consistía en sistematizar las prácticas educativas innovadoras de los docentes en nueve escuelas oficiales bilingües asociadas con las ULEM. El tercer componente era la realización de un programa para formadores de maestros bilingües de educación infantil y primaria de instituciones de formación docente comunitarias y oficiales. El cuarto componente consistía en apoyar el proceso de reforma educativo en la educación maya bilingüe e intercultural, coordinada por el Ministerio de Educación.

La contribución del PROMEM está garantizada a través del apoyo a las prácticas innovadoras en educación en sesenta ULEM. Para la segunda fase del proyecto, se han seleccionado las unidades a través de un diagnóstico comunitario participativo y con la participación directa del CNEM y de las estructuras locales del ministerio. Tanto los procesos como los resultados de las prácticas quedan registrados y son sistematizados por las ULEM. Junto con los resultados de una investigación aplicada centrada en los contenidos y las metodologías, constituyen la base para el diseño de propuestas de orientación, políticas y estrategias para la educación maya, que han de ser incorporadas en las iniciativas de reforma del sistema educativo⁷.

En Ajaaw Tukur, una escuela gestionada por la comunidad creada a partir de

la iniciativa de padres y miembros de la comunidad con el fin de ofrecer la posibilidad de una educación a sus hijos en su propia lengua y cultura, un día cualquiera de la escuela comienza con la reunión de los alumnos en un círculo desde donde se observa el calendario sagrado maya. El maestro explica que hoy es el día *No'j*, que de acuerdo al calendario maya representa la inteligencia, la memoria, las buenas ideas, el talento creativo, la sabiduría y la armonía.

Durante la clase de matemáticas, se habla de las diversas formas que utilizaban los antiguos mayas para interpretar el universo, una de las cuales era *Cholq' ij*, el calendario sagrado de 260 días. Cada día del calendario sagrado maya inspira sus actividades en la vida cotidiana. Los niños leen en su lengua materna acerca de cómo los mayas comenzaron a utilizar un sistema de numeración, que implicaba el concepto matemático del cero, una contribución excepcional a la humanidad. Organizados en grupos, realizan ejercicios utilizando el sistema "vigesimal" creado por los antiguos mayas y aún en uso. Con un tejedor sumamente diestro como tutor, los niños aprenden a fabricar tejidos. Se trata de una de las 60 ULEM que actualmente desarrollan nuevas formas de organización del proceso de aprendizaje con el objetivo de revitalizar la lengua y la cultura mayas.

Al mismo tiempo, se ha desarrollado un enfoque de gestión comunitaria como apoyo al movimiento local de educación maya que fomenta la participación activa de los padres, las mujeres, las autoridades, los dirigentes locales y otros programas y organizaciones, generando así una sinergia de esfuerzos a nivel local. Con el fin de asegurar un intercambio de experiencias entre las ULEM y las redes educativas y la propiedad de las comunidades locales, se ha desarrollado una estrategia de comunicación que utiliza las formas locales que reflejan la cultura y los valores mayas, como la radio comunitaria, las artes mayas, el teatro, la música y la danza, y la artesanía textil maya.

Para movilizar los esfuerzos, las iniciativas y los recursos a nivel local, el proyecto trabaja con un grupo de animadores contratados por el PROMEM y nombrados a las diferentes comunidades lingüísticas seleccionadas. El papel de animador consiste en: facilitar la coordinación, la cooperación y el entendimiento mutuo con las autoridades, instituciones, organizaciones, programas y proyectos locales; acompañar y proporcionar apoyo técnico a las ULEM; y apoyar a las organizaciones locales en las actividades de formación, gestión y trabajo en red de las actividades en el terreno.

Otro aspecto importante es la estrategia de coordinación del PROMEM con otros proyectos, programas e instituciones, entre ellas las universidades, con el fin de estimular el diálogo, la cooperación, el respeto y el entendimiento mutuos. Por lo tanto, todas las organizaciones miembros proporcionan asistencia técnica y/o financiera a las diferentes subcomisiones técnicas creadas por la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa. De la misma manera, según el sector de concentración y/o especialización, cada organización miembro ha sido designada como la principal organización de la subcomisión técnica en la que participa; en el caso de PROMEM, la de la educación multi e intercultural. Éstos y otros temas de interés común se discuten en reuniones mensuales en la Red de Educación Interinstitucional y en el Ministerio de

Educación. La presidencia es rotativa para cada una de las organizaciones y, dependiendo del programa, se invita a participar a instituciones como el CNEM.

Además de promover el diálogo político y el consenso, el proyecto hace hincapié en el fortalecimiento de la capacidad nacional como uno de los factores clave para asegurar la sostenibilidad. Se otorga importancia a la creación y reforzamiento de las competencias técnicas y administrativas de las organizaciones e instituciones mayas, así como del Ministerio de Educación, especialmente la DIGEBI y la DDE, con el fin de aumentar su capacidad de asumir eficazmente sus funciones, resolver problemas, lograr objetivos y gestionar el proceso de cambio.

Con el fin de realizar una contribución sustancial al desarrollo de propuestas coherentes y globales para la educación maya, se estimula al personal profesional local para que fomente la comunicación, la colaboración y la coordinación de los esfuerzos con las diferentes entidades del Ministerio de Educación, los organismos no gubernamentales y las organizaciones de base. Entre sus funciones clave está apoyar, facilitar y seguir los procesos, ofrecer asesoría y asistencia. El principal objetivo es que el personal profesional local desarrolle políticas y estrategias, formule propuestas, facilite y encauce los procesos y promocióne el trabajo en equipo y la creación de competencias. Se recurre a consultorías especializadas a corto plazo, cuando es necesario, para ayudar en el desarrollo de políticas y estrategias, formular temas técnicos especializados y hacer un seguimiento y evaluación de las actividades. Éstas están orientadas hacia el trabajo en equipo, la facilitación de procesos y la creación de competencias. Puesto que el principal objetivo del PROMEM es la educación maya, es conveniente utilizar consultores del país o la región, especialmente países multiétnicos en América Latina, como Bolivia, Ecuador, Perú y México.

Las lecciones aprendidas

El PROMEM se integraría holgadamente en un marco de políticas EAS, puesto que se encuentra claramente involucrado en la política de reforma educativa. Sus objetivos, sus actividades centrales y sus modalidades de implementación han sido definidas en estrecha consulta con los principales interesados, que son responsables de la puesta en práctica. Se minimiza la asistencia técnica internacional de largo plazo y se facilitan los conocimientos expertos locales y regionales. Sin embargo, el presupuesto internacional está gestionado por el proyecto y la UNESCO. Según las diferentes partes concernidas, esta modalidad es la más conveniente puesto que consolida el papel y el mandato del PROMEM.

El PROMEM se puede definir como un mecanismo de apoyo para facilitar la ayuda financiera y técnica externa, que proporciona oportunidades adicionales para que diversos interesados contribuyan al debate sobre las políticas y la aplicación de la reforma educativa. La propiedad local y la asociación son principios rectores y, a pesar de muchas limitaciones relacionadas con las competencias y el liderazgo institucional, hay claras pruebas de resultados positivos. Las limitaciones deberían verse como desafíos y requieren una atención prioritaria en el diseño de las propuestas del proyecto.

Como resultado de los recientes acontecimientos políticos, comienza a surgir un clima institucional que permite seguir desarrollando y orientando el debate en torno a las políticas sobre la base de un diálogo permanente con los diferentes interesados, incluyendo a aquellos que antes habían quedado excluidos, como las organizaciones mayas de raíz comunitaria. La modalidad de apoyo y la estrategia de implementación del PROMEM, es decir, el fomento y la consolidación de los mecanismos de consulta, planificación, coordinación y rehabilitación, han demostrado ser útiles en este contexto.

El PROMEM demuestra claramente la importancia de la asistencia técnica y el papel cambiante de expertos, consultores y profesionales (inter)nacionales asignados al proyecto. Las implicaciones de la reforma educativa son de gran alcance y políticamente muy delicadas. A la vista de la historia reciente de Guatemala, es necesario tener en cuenta la importancia de la reconciliación nacional cuando se trata de evaluar las oportunidades y limitaciones para una innovación y un cambio educativo sostenibles.

En gran medida, esto determina el alcance y la amplitud para el funcionamiento constructivo de la asistencia técnica. Las competencias específicas de negociación y evaluación, el respeto por las organizaciones e instituciones asociadas y la conciencia de la propia posición en la compleja realidad cultural y política, son esenciales para contribuir eficazmente al proceso de cambio. La creación de equipos y la formación de personal que asimile más en profundidad los principios básicos de la reforma educativa y, en ese marco, el papel y el mandato específico del proyecto son medidas esenciales para entender cabalmente la misión del proyecto.

En general, se ha preparado el terreno para que los proyectos se integren en el marco de políticas de EAS. La Red Educativa Interinstitucional (creada como mecanismo de coordinación entre los organismos internacionales con la participación de funcionarios del gobierno y representantes de organizaciones no gubernamentales) puede colaborar para superar la fragmentación de la ayuda aumentando su eficacia en la ayuda a largo plazo. Además, el proceso de reforma del sector educativo podría, a medio plazo, producir un EAS para la educación en Guatemala. Sin embargo, para que el marco de políticas de EAS sea eficaz, es necesario superar ciertos obstáculos:

1. Una política o marco estratégico definido para el sector educativo debe desarrollarse en consenso con el público en general, y con la población indígena y los principales interesados en particular. El Plan Maestro de Educación, en proceso de elaboración bajo la coordinación del Ministerio de Educación, podría conducir a la implementación de las políticas a través de un EAS si se formula y se pacta mediante el consenso. Sin embargo, la tradición democrática aún frágil podría poner en peligro esta posibilidad. A pesar de que las señales indican que el proceso de reforma educativa continuará, los logros bajo la antigua administración deben ser reconocidos oficialmente con el fin de mantener el impulso del proceso de consulta y diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.
2. El presupuesto de educación debe reflejar claramente las prioridades acorda-

das mediante la consulta con y la participación de la sociedad civil. Desde la firma de los acuerdos de paz, el Ministerio de Educación ha realizado esfuerzos considerables para promover la educación bilingüe e intercultural. Sin embargo, muchas de estas actividades están financiadas a través de los proyectos de organismos internacionales, por ejemplo, entrega de materiales y textos educativos, diseño y elaboración de los programas de estudio, formación de profesores bilingües y formación de personal administrativo a cargo de la educación bilingüe intercultural. Por tanto, el gobierno debe mostrar no sólo una clara voluntad política de promoción de la educación bilingüe, sino también su capacidad de absorber progresivamente los costos, con el fin de asegurar la sostenibilidad, la transparencia y la propiedad.

3. Desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones mayas, la implementación de un marco de políticas de EAS suscita diversas preguntas. ¿Cómo asegurar que el gobierno apoye las políticas para promover una educación maya, bilingüe e intercultural? ¿Cómo garantizar la transparencia y responsabilidad del gobierno? ¿Está dispuesto el gobierno a abandonar su estilo de gestión de arriba abajo a favor de una verdadera participación de los principales interesados? ¿Existen suficientes competencias en los niveles departamental y local para que asuman la plena responsabilidad de la educación maya bilingüe e intercultural dentro del proceso de modernización y descentralización?
4. Una ejecución acertada de una política de EAS en Guatemala requeriría una correcta evaluación de las oportunidades y riesgos políticos, sociales e institucionales, en consulta con las diversas partes interesadas. Es muy probable que los diferentes interesados tengan diferentes percepciones de estas oportunidades y riesgos. Las instituciones internacionales deben tener esto en cuenta en sus esfuerzos para implementar nuevas modalidades de apoyo. Es necesario adoptar medidas específicas para asegurar la participación activa de la sociedad civil en los debates sobre las políticas y decisiones de EAS.
5. Las instituciones de asistencia financiera y técnica deben estar dispuestas a aceptar una de las consecuencias de la nueva manera de pensar las políticas, a saber, la necesidad de armonizar ciertos principios y criterios administrativos básicos en relación a la gestión de la ayuda financiera y técnica. Esto se debe a que la situación actual de incompatibilidad administrativa es un grave obstáculo para el uso eficaz de la ayuda proporcionada por estas instituciones.
6. La implementación de la modalidad de EAS exigirá una visión compartida entre los miembros de la comunidad internacional donante, el gobierno y la sociedad civil acerca de cómo optimizar las ventajas comparativas del apoyo internacional proporcionado hasta ahora, tanto desde un punto de vista técnico como financiero. Con el fin de potenciar esta visión compartida, los organismos internacionales deberían estar preparados para apoyar el desarrollo de un programa común bajo la dirección del gobierno. Desafortunadamente, las instituciones individuales no siempre están dispuestas a ello.

La principal preocupación con respecto a la mayoría de estos obstáculos es cómo per-

ciben la ayuda internacional los diferentes socios. Hay serias pruebas de que el PROMEM cuenta con el aprecio del gobierno y el CNEM, debido a su papel de intermediario, puente y facilitador. El apoyo del PROMEM significa ayudar a las organizaciones mayas en sus esfuerzos para: (i) presentar su punto de vista en relación a la reforma educativa; (ii) capitalizar sus propias experiencias educativas y compartirlas con otros; y (iii) crear un equipo de profesionales para apoyar a las organizaciones e instituciones que colaboran. La evolución de la educación maya y la perspectiva maya de la reforma educativa han sido ampliamente promovidas por el PROMEM como un aspecto clave en el debate general sobre las políticas de educación bilingüe e intercultural. De hecho, las organizaciones mayas estarían lo bastante preparadas para participar eficazmente en la elaboración de un programa de apoyo sectorial.

Temas y preguntas

Los proyectos convencionales pueden y deben seguir desempeñando un papel importante en el marco de las políticas de EAS, no sólo como generadores de nuevas ideas, sino también como puntos de encuentro, como puentes o mediadores entre los diferentes interesados. Bajo las circunstancias sociales y políticas como las que vive Guatemala, el desarrollo y el fortalecimiento de los vínculos interinstitucionales son especialmente importantes y representan un desafío de primer orden en la creación de oportunidades para el diálogo constructivo y el consenso. ¿Cómo será asumido este importante papel dentro del EAS? En otras palabras, ¿existen otros instrumentos para promover y facilitar la participación eficaz y la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y de las unidades de las estructuras administrativas del gobierno en el desarrollo e implementación de programas de apoyo sectorial de la reforma educativa?

El desarrollo en un marco eficaz de las políticas para el apoyo sectorial en la educación por parte de la comunidad internacional es un proceso complejo que requiere una sólida base y que no debería introducirse a la ligera. El desarrollo del nuevo enfoque debería basarse en las lecciones de los proyectos convencionales y de programas de apoyo sectorial ya aplicados en otras experiencias. En el caso de Guatemala, se ha desarrollado un marco de políticas para la reforma educativa, las organizaciones de la sociedad civil están cada vez más involucradas en el proceso y la comunidad internacional de donantes se ha comprometido a apoyarlo.

En las condiciones actuales en Guatemala, es cuestionable la idea de si la aplicación del marco de políticas de EAS como nueva modalidad de apoyo aumentaría significativamente la eficacia y la eficiencia del apoyo internacional y conduciría a una mayor transparencia y sostenibilidad. La relevancia y el impacto del apoyo internacional dependen de sus vínculos con el desarrollo y las prioridades de las políticas. El asunto clave consiste en definir el contenido del apoyo internacional. Se deberían estudiar los mecanismos y procedimientos de financiación como tema secundario. La experiencia del PROMEM demuestra que la propiedad y la transparencia se fomentan a través de la planificación, la implementación y la evaluación participa-

tiva de las actividades del proyecto, y esta modalidad ha demostrado ser eficaz para alcanzar los objetivos de los proyectos.

¿Cómo percibirían las organizaciones mayas la modalidad de EAS en comparación con el proyecto y la modalidad de programas actuales? Si bien las organizaciones ven el PROMEM como su propio proyecto, del que son responsables, la introducción de la política de EAS exigiría unos sólidos mecanismos democráticos para las consultas y negociaciones con la sociedad civil y, especialmente, con la población maya, con el fin de tener el mismo efecto. A pesar de que ya se han realizado avances significativos, aún es necesario fortalecer los mecanismos. La modalidad del proyecto ha demostrado ser eficaz debido a su capacidad para responder a las circunstancias específicas.

Notas

1. Este artículo fue escrito antes de las elecciones presidenciales de 1999. El nuevo gobierno inaugurado en enero de 2000 ha seguido otorgando una alta prioridad a la reforma educativa iniciada bajo la anterior administración, como señalaba el presidente Portillo. En su discurso inaugural, el 14 de enero, éste subrayó la necesidad de seguir promoviendo la educación bilingüe intercultural. En el plan de gobierno para el sector educativo (2000-2004) que, en principio, será oficialmente aprobado en agosto de 2000, una de las principales estrategias es la generalización de la educación bilingüe e intercultural.
2. Desde los años ochenta, muchos grupos indígenas se han apropiado el vocablo "maya". Según Heckt (1999, pág. 329), el desarrollo y expresión de una nueva identidad colectiva étnica – la identidad maya – ha surgido de los procesos sociales y de la lucha por la participación política.
3. Para un análisis más completo, ver PNUD (1998).
4. Estos porcentajes se refieren al analfabetismo en español. Las tasas de alfabetización en las lenguas mayas se han calculado en un 1% de la población guatemalteca (Heckt, 1997, pág. 21).
5. Ver también Gorman y Pollit (1992). Las tasas de analfabetismo en Guatemala se encuentran entre las más altas de América Latina y las estadísticas sobre matrículas, retención y repetición en la educación primaria demuestran claramente un rendimiento muy bajo en comparación con otros países de América Central (Arrién *et al.*, 1996).
6. Para un análisis más completo del movimiento maya en Guatemala durante los últimos treinta años, ver Moya (1998) y Heckt (1999).
7. Para un estudio de caso de una ULEM, ver Oltheten (1998).

Referencias

- Arrién, J. A., *et al.* 1996. *Calidad de la educación en el Istmo Centroamericano*. San José, Costa Rica, UNESCO.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Ministerio de Educación. 1994. *Análisis de situación de la educación maya en Guatemala*. Guatemala City.
- Gorman, K. S.; Pollit, E. 1992. School efficiency in rural Guatemala [Eficiencia escolar en la Guatemala rural]. *International review of education* (Hamburgo, Alemania), vol. 38, n° 5, págs. 519-534.

- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1985. *Constitución política de la República de Guatemala*. Guatemala City.
- Guatemala. Comisión Paritaria de Reforma Educativa. 1998. *Diseño de reforma educativa – runuk'ik june k'ak'a'tijonik*. Guatemala City.
- Guatemala. Ministerio de Educación. 1996. *Filosofía, políticas y estrategias educativas*. Guatemala City.
- ; —. 1998. *Memoria de labores*. Guatemala City.
- Guatemala. Secretaría de Planificación. 1997. *Plan de acción y desarrollo social (PLADES). Desarrollo humano, infancia y juventud, 1997-2001*. Guatemala City.
- Heckt, M. 1997. *Educación intercultural: futuro para una Guatemala multilingüe y pluriétnica*. Colección, CIDECA.
- . 1999. Mayan education in Guatemala: a pedagogical model and its political context [Educación maya en Guatemala: un modelo pedagógico y su contexto político]. *International review of education* (Hamburgo, Alemania), vol. 45, n° 3-4, págs. 321-337.
- Moya, R. 1998. Interculturalidad y reforma educativa en Guatemala. *Pueblos indígenas y educación* (Quito, Ecuador), n° 45-46, págs. 19-51.
- Oltheten, T. 1998. In search of Mayan education in Guatemala: a review of the PROMEM approach [En busca de una educación maya en Guatemala: un análisis del enfoque del PROMEM]. Ponencia presentada en la reunión del Gurpo Internacional de trabajo sobre la Educación, Feldafing, Alemania, junio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Guatemala City.
- Universidad Rafael Landívar, et al. 1998. *Acuerdos de paz*. 3ª ed. Guatemala City.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

EL ENFOQUE SECTORIAL

Y SUS REPERCUSIONES

EN LA ASISTENCIA TECNICA:

EL FONDO SOCIAL PARA

EL DESARROLLO EN EGIPTO

Samir T. IsHak y Hussein M. El Gammal

Introducción

En este artículo se expone la aplicación del enfoque sectorial al desarrollo, y más concretamente a la reducción de la pobreza y a la educación. El sector se define en términos demográficos, sociales y económicos. En el plano demográfico, se refiere

Versión original: inglés

Samir T. IsHak (Estados Unidos de América)

Titular de un doctorado y profesor de comercio internacional y gestión en la Universidad Estatal de Grand Valley (Michigan, Estados Unidos), así como presidente de International Consultants Inc. Especialista en creación de organizaciones, privatizaciones, gestión de mutaciones, ajuste estructural y reforma económica. Es consultor de varias empresas y organizaciones internacionales, y desde 1994 ha ocupado en El Cairo las funciones de consultor principal del PNUD en el Fondo Social para el Desarrollo. Ha publicado dos libros y más de noventa artículos y comunicaciones de investigaciones. Correo electrónico: ICISamir@aol.com

Hussein M. El Gammal (Egipto)

Titular de un doctorado. Desde 1993 es Director ejecutivo del Fondo Social para el Desarrollo en Egipto. Profesor universitario y antiguo decano; ha ejercido los cargos de consultor principal y director en el Instituto de Investigaciones Científicas de Kuwait y en instituciones de Arabia Saudita y Egipto. Es autor de varios libros y numerosos artículos académicos sobre ingeniería y desarrollo social. Correo electrónico: hussein_elgammal@sfdegypt.org

al segmento de la sociedad perjudicado por la ejecución de programas de reforma económica y ajuste estructural. En el plano social, engloba las capas inferiores de la población destinataria del proyecto, teniendo en cuenta el nivel de educación, las posibilidades de empleo y las disparidades entre los sexos. En el plano económico, está relacionado con el nivel de ingresos y otras características de la pobreza. El periodo abarcado es el decenio 1991-2000, y el país analizado es Egipto. El caso estudiado ilustra la contribución de las organizaciones mundiales y regionales a la tentativa de resolver el problema endémico de la pobreza y abordar la relación de causa a efecto que ésta tiene con el analfabetismo y otras cuestiones conexas.

Varias razones respaldan la importancia de este estudio de caso. En primer lugar, Egipto ha emprendido una transformación básica de sus sistemas económicos y sociales, sobre todo en el último decenio, cuando empezó a aplicar las prescripciones del Banco Mundial en materia de programas de reforma económica y ajuste estructural. El Fondo Social para el Desarrollo (FSD) se ha convertido en un instrumento importante dentro de las instituciones que contribuyen a mitigar las posibles repercusiones negativas de esos programas. Su concepción y financiación corrieron a cargo del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno egipcio, y obtuvo contribuciones financieras de organizaciones regionales como la Unión Europea, así como de cuatro Estados árabes y de 14 países. En segundo lugar, de los 35 proyectos análogos existentes en América Latina, Asia y África, el FSD es el proyecto más importante que dispone de una financiación internacional. En tercer lugar, ha contribuido al logro de objetivos internacionales de conformidad con los planes nacionales de desarrollo. La prueba manifiesta de sus éxitos en la consecución de objetivos y de la eficacia de ejecución es el apoyo que le siguen brindando continuamente diversos organismos nacionales e internacionales. En cuarto lugar, el grado de perdurabilidad del FSD lo ha puesto de relieve el hecho de haber durado diez años y de que haya sido prolongado, a pesar de que estaba destinado en un principio a tener un carácter experimental y provisional. En quinto lugar, el enfoque sectorial, tal como se estableció y aplicó en el caso que nos ocupa, supuso una diferencia con respecto a la estrecha perspectiva adoptada anteriormente por los organismos de financiación. Al optar por estrategias específicas enmarcadas en un plan de acción integrado, apunta a un segmento de la sociedad relativamente bien delimitado y se centra más en las causas subyacentes de la pobreza que en sus manifestaciones externas. En sexto y último lugar, la experiencia del FSD va a tener consecuencias para determinar si la aplicación de las modalidades de la ayuda internacional y la asistencia técnica han de permanecer inalteradas o si deben modificarse.

En este artículo se van a exponer varios conjuntos de cuestiones. Un conjunto fundamental es el que se refiere a la integración del desarrollo de la educación básica en la política nacional, el control de la ayuda financiera y organizativa por parte del gobierno beneficiario, y la gestión de los programas de ayuda en función de la demanda. Otro conjunto de cuestiones es el relativo a la validez de las presuntas ventajas del enfoque sectorial, por ejemplo la eficiencia de los métodos utilizados para enviar los fondos al sector destinatario, los mecanismos de rendición de cuen-

tas, y la vinculación con las necesidades locales junto con la capacidad para satisfacerlas. Por último, el tercer conjunto de cuestiones se refiere a las preocupaciones que, en los diez últimos años de ejecución del programa, se suscitaron con respecto a la capacidad potencialmente limitada de absorción de la economía y la utilización de los recursos disponibles por debajo de las posibilidades; la labor efectuada en materia de desarrollo institucional y fortalecimiento de las capacidades, y la interacción administrativa y logística entre el gobierno beneficiario y sus organismos, por una parte, y las instituciones internacionales de financiación y asistencia técnica, por la otra.

El contexto nacional

En el decenio de 1980, el Gobierno de Egipto se comprometió a aplicar las prescripciones del Banco Mundial y de otros organismos de financiación internacionales a causa de los problemas fundamentales de índole estructural y funcional que afectaban a la economía nacional. Entre esos problemas figuraban: un déficit público persistente de más del 15%, una deuda nacional equivalente al 21% del producto interno bruto (PIB), una tasa de inflación del 23%, un déficit crónico de la balanza comercial, una tasa de desempleo del 21% y tasas de ahorro bajas (Banco Mundial, 1991; Egipto, Ministerio de Economía, 1998). Se preparó un programa de reforma económica y ajuste estructural para transformar el sistema económico basado principalmente en la propiedad estatal de los medios de producción en un sistema fundado esencialmente en la empresa privada. Esta transformación exigía cambios importantes en la estructura y funcionamiento de la economía e iba a entrañar repercusiones trascendentales para la sociedad. El programa preveía una serie de estrategias: venta de las empresas públicas de propiedad del Estado al sector privado, independientemente de su nacionalidad; supresión de todas las trabas al comercio exterior y potenciación de las exportaciones al máximo; reducción de la deuda nacional y de la financiación mediante el déficit, suprimiendo las subvenciones estatales para productos y servicios básicos destinados a un amplio segmento de la población, y – lo que es más importante en el contexto del presente artículo – medidas de estabilización encaminadas a restablecer el equilibrio macroeconómico y reducir al mínimo los efectos potencialmente perjudiciales para los pobres durante el periodo inicial de austeridad económica previsto (Banco Mundial, 1991, págs. 1-2).

En 1998, la mayoría de los índices macroeconómicos eran positivos. En efecto, entre 1991 y 1998 el PIB aumentó un 95%, el PIB per cápita un 72%, la población un 14%, la tasa de crecimiento real del PIB entre un 5% y un 6% anual hasta triplicarse, mientras que el déficit presupuestario disminuyó hasta alcanzar un 8% y la inflación bajó a un 3,8%, cuando apenas ocho años antes alcanzaba el pasmoso nivel de 21,1%. Además, en ese mismo periodo el tipo de cambio con el dólar estadounidense permaneció casi inalterado y las reservas internacionales se elevaban a más de 18 meses de importaciones (Moore, 1998).

El gobierno cumplió con los objetivos macroeconómicos y microeconómicos fijados. Así lo reconoció el *Business Monitor International* (Egipto, 1998), al des-

tacar que el contexto macroeconómico egipcio era ejemplar. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que los resultados del programa de reformas no tenían casi parangón, y *The Economist* clasificó a Egipto entre las cinco primeras nuevas economías de mercado, teniendo en cuenta la mayoría de los índices, comprendidos los relativos al crecimiento de la producción industrial, a la baja tasa de inflación y a la cobertura de cambio de las importaciones. En el plano microeconómico disminuyó la parte del sector público en el PIB con respecto a la del sector privado, lo que prueba el éxito obtenido con las medidas graduales de privatización. Las inversiones privadas directas, nacionales e internacionales, aumentaron gracias a la nueva legislación promulgada que las fomenta mediante incentivos financieros y de otro tipo, y también redujeron la tasa de desempleo con la creación de 519.000 empleos nuevos (American Chamber of Commerce, 1999).

Ahora bien, no son tan positivos los indicadores sociales relativos a la pobreza, la educación, la protección social, la igualdad entre los sexos y la salud. Los indicadores de pobreza muestran que el PIB per cápita es inferior a 1.200 dólares estadounidenses, que el 23% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza más bajo (1.300 dólares estadounidenses) y que el 7% de este sector desfavorecido vive en la pobreza absoluta. Las tasas de alfabetización – calculadas en función de la hipótesis de que cuatro años de enseñanza primaria equivalen a una alfabetización funcional – son del 50%, según las estadísticas oficiales. Las tasas de rendimiento de la educación entre los más pobres son esencialmente negativas; además, en todos los niveles de instrucción existe una gran disparidad en las tasas de analfabetismo entre hombres y mujeres (el doble, en el caso de éstas). Se estima que en los últimos 30 años ha aumentado la tasa de analfabetos adultos, que en 1990 eran 16 millones (de los cuales 9,7 millones eran mujeres) y, en 1993, 17,5 millones (de los cuales 11 millones eran mujeres). La tasa de desempleo, después de un ajuste para tener en cuenta el subempleo, se estima que asciende a un 21%. El 85% de los desempleados son graduados recientes que tienen entre veinte y treinta años y la tasa más elevada de desempleo se ha registrado entre las mujeres de las zonas rurales (Instituto Nacional de Planificación, 1996).

Aunque las causas y las manifestaciones de la pobreza son múltiples, cabe pensar que lo que la propulsa principalmente es un proceso de exclusión que impide el acceso a determinados bienes materiales, humanos y sociales. Entre los indicadores para medir la pobreza figuran los ingresos de la familia y el nivel mínimo de consumo definido por umbrales de pobreza relativos, absolutos o subjetivos (Assaad y Rouchdy, 1998). El índice de pobreza de capacidad utilizado por el PNUD – que se basa en los trabajos de Sen sobre la medición de la calidad de vida (1981) – se elaboró para completar las mediciones de la pobreza absoluta en Egipto basadas en el consumo y comprende, entre sus tres componentes, el número de analfabetos y de mujeres analfabetas (PNUD, 1996). Aunque la pobreza esté omnipresente en todo el país, se concentra sobre todo en el Alto Egipto. Uno de los mejores elementos para pronosticarla es el grado de instrucción del cabeza de familia. La incidencia de la pobreza entre los cabezas de familia iletrados alcanza el 61%, mientras que es sólo del 26% entre los jefes de familia que han cursado la enseñanza secundaria. En

las zonas urbanas constituyen el 48% de los pobres y en las rurales el 71% (El-Laithy y Osman, 1996). Las mujeres cabezas de familia son mucho más vulnerables que sus homólogos de sexo masculino y sus posibilidades de acceder a un empleo regular son muy limitadas. Habida cuenta de que la pobreza es un proceso de exclusión de los servicios básicos, la falta de instrucción la agrava e intensifica sus consecuencias.

Fergany (1996, págs. 2-4) señala que el analfabetismo está muy extendido por todo Egipto y sobrepasa el nivel oficialmente reconocido, y estima que el concepto de analfabetismo se debe definir de nuevo para englobar a los que no han sido completamente alfabetizados, a pesar de haber ido a la escuela. La aplicación de esta nueva definición en una encuesta ha mostrado que el 33% de la población rural nunca había ido a la escuela y que el 88% tenía una instrucción inferior al nivel medio. Los porcentajes varían entre las zonas urbanas (35%) y rurales (61%), así como entre hombres y mujeres. La tasa de analfabetismo de las mujeres es del 76% en las zonas rurales y del 45% en las urbanas. El 81% de las niñas de las zonas rurales están incluso privadas de educación básica.

La correlación entre la pobreza y la imposibilidad de acceder a la educación básica ha sido confirmada por Assaad y Rouchdy (1998), que han observado que cuanto más modestos son los ingresos de una familia, más bajos son los gastos en educación. Han llegado a la conclusión de que la alta tasa de abandono escolar (51% entre los alumnos del nivel de educación básica) se podía atribuir tanto a su pobreza como a la penuria de los servicios educativos. El acceso al empleo resulta difícil, especialmente para las mujeres, y el aumento de la utilización de mano de obra infantil – se calcula que el 21,5% de los niños de 6 a 14 años trabajan – pone en peligro las posibilidades de empleo y el nivel de ingresos de la próxima generación.

IDENTIFICAR A LOS PROTAGONISTAS DE LA REDUCCION DE LA POBREZA Y LA EDUCACION

El programa de reforma económica y ajuste estructural ha adoptado un enfoque polivalente para los problemas económicos de Egipto. Según el Banco Mundial (1998), Egipto ha llevado a cabo con éxito su programa de estabilización económica y ha entrado ahora en la etapa más difícil de la reestructuración de su economía. El crecimiento económico se ha reanudado, pero el país tiene que repartir los beneficios del desarrollo creando empleos y reduciendo la pobreza. Se admite que la incidencia de la pobreza ha aumentado y que se ha ahondado la disparidad entre ricos y pobres. Si se desea que la actual tasa de desempleo permanezca constante, es necesario crear más empleos – se calcula que se necesitan 560.000 nuevos puestos de trabajo anuales – para la mano de obra nueva que llega al mercado de trabajo (IsHak, 1997). Las organizaciones internacionales han reconocido la envergadura e importancia de este problema y el gobierno egipcio, por su parte, lo está tratando con dinamismo mediante un programa masivo de infraestructuras y grandes proyectos a largo plazo encaminados a la obtención de resultados de vasto alcance.

Hay un cierto número de protagonistas cuyos papeles respectivos pueden variar,

pero cuyo efecto acumulativo sobre este problema merece ser mencionado. Se trata de organizaciones internacionales, asociaciones regionales y países, así como del gobierno egipcio. Entre las *organizaciones internacionales* figuran el Banco Mundial y organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El Banco Mundial desempeña el papel de un “director de orquesta”. Su modo de funcionamiento se basa en el diagnóstico de las causas subyacentes del problema, que efectúan sus propios expertos durante misiones prolongadas sobre el terreno. Los expertos formulan propuestas específicas al Banco y al gobierno egipcio, que posteriormente se examinan y aprueban oficialmente. Se firma un acuerdo en el que se estipulan las responsabilidades y el grado de compromiso de cada una de las partes, así como la división del trabajo entre ellas. En el caso de préstamos o subvenciones, el Banco Mundial entabla negociaciones complementarias sobre las disposiciones y el seguimiento. Los fondos se entregan directamente al gobierno egipcio, que a su vez puede encomendar la ejecución de los planes acordados a organismos estatales o de otro tipo. Este mismo método es el que se aplica por regla general, si bien con algunas variantes, a los organismos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en función de sus prioridades y de los recursos disponibles, la OIT con la cooperación y participación del Gobierno egipcio, puede centrarse en la formación de trabajadores que perdieron su empleo, las cuestiones de inmigración o la igualdad entre los sexos. Con el acuerdo del gobierno egipcio, los fondos asignados se pueden destinar a un sector específico o a un determinado conjunto de proyectos.

Entre las *organizaciones regionales* figuran la Unión Europea, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe, el Banco Africano de Desarrollo y otras instituciones. Cada una de ellas entabla negociaciones con el gobierno egipcio o con el ministerio u organismo público que éste designe para actuar en su nombre. Se pueden asignar fondos a un sector o proyecto establecidos de antemano en función de las prioridades del organismo que financia. El organismo ejecutor debe cumplir con el acuerdo y ser objeto del consiguiente control.

En la financiación de la primera y segunda fases del Fondo Social para el Desarrollo participaron 14 países, entre los que se contaban Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos y el Reino Unido. Los acuerdos contractuales son análogos a los que se establecen con las organizaciones internacionales o regionales, con la diferencia de que para sus respectivas contribuciones los países disponen de mayor margen para escoger los sectores y proyectos, e incluso las zonas geográficas.

Por consiguiente, se pueden distinguir dos características principales. La primera consiste en que todos los organismos participantes actúan por conducto del gobierno egipcio y en que las prioridades las determinan ambas partes. La segunda estriba en que los sectores o proyectos destinatarios de los fondos pueden variar en función de los donantes y tener, bien un carácter muy general, por ejemplo cuando

los fondos se asignan al desarrollo económico o a la reforma del sector financiero, o bien un carácter muy específico, por ejemplo cuando se trata de mejorar el sistema escolar en una zona determinada. Además, los organismos y países que financian pueden proponer un organismo ejecutor, que será el que reciba los fondos y se encargue de realizar las actividades.

El *gobierno egipcio* es el principal protagonista de las actividades en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la erradicación del analfabetismo o la educación básica. Asigna fondos en el marco del presupuesto nacional y es el beneficiario de casi todos los fondos extranjeros obtenidos mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. Atribuye esos fondos por conducto de distintos ministerios y organismos estatales o de entidades no gubernamentales designadas a tal efecto, y controla su utilización por medio de sus órganos administrativos y mecanismos de auditoría. Son numerosos los organismos internacionales, nacionales y locales que actúan como intermediarios, y cada uno de ellos desempeña una función precisa en la ayuda dispensada al sector beneficiario, la asignación y gasto de los fondos, la ejecución de proyectos y la supervisión de las realizaciones. Los organismos internacionales tienen un papel predominante en el suministro de ayuda y fondos a los sectores y, al mismo tiempo, velan por la realización de los objetivos fijados conjuntamente con el gobierno egipcio en cumplimiento del programa de reforma económica y ajuste estructural.

En el plano nacional, el Fondo Social para el Desarrollo ha desempeñado una de las funciones más importantes en la mitigación de la pobreza y la erradicación del analfabetismo. Se creó después de haberse reconocido el papel fundamental de los fondos sociales en la lucha contra la pobreza. En 1998, el Banco Mundial convocó una conferencia internacional para estudiar el fenómeno de esos fondos y evaluar su eficacia y sus resultados. En el informe de la conferencia se hacía un balance de las experiencias de los 250 especialistas invitados y se sacaba la conclusión de que los fondos sociales habían demostrado su eficacia, al asociarse con el sector privado y grupos comunitarios para “ayudar a los pobres a que se ayuden a sí mismos”. Quedó patente que los fondos sociales se extendían a grupos y regiones que hasta entonces habían quedado al margen de la intervención del sector público, y se demostró que el desarrollo participativo podía ser rentable y oportuno (Bigio, 1998, págs. 4-5).

Además, los fondos sociales permiten la realización de estrategias internacionales y nacionales de reducción de la pobreza y han resultado eficaces en varios sectores fundamentales. En primer lugar, han puesto de manifiesto con vigor la importancia que revisten los objetivos de equidad en el desarrollo nacional, así como la exigencia de tomar en cuenta prioritariamente las necesidades de los grupos marginados en el ajuste estructural y el desarrollo económico. Los fondos sociales también han permitido llevar a cabo con éxito numerosas innovaciones durante la fase crítica y se han convertido en instrumentos permanentes del desarrollo económico y social. En segundo lugar, han llegado efectivamente a los más pobres, y más concretamente a comunidades aisladas física y socialmente, que eran víctimas de prejuicios sexistas o étnicos y no se habían beneficiado por regla general de los proyectos

nacionales de inversiones. En tercer lugar, los fondos sociales han destacado lo importante que es la participación de la sociedad civil y han logrado establecer relaciones de cooperación innovadoras entre el sector público y el privado. Por último, han elaborado estrategias duraderas para la prestación de servicios, y han sido muy notables sus logros en la creación de empleos y la rehabilitación o creación de infraestructuras sociales y productivas.

El Fondo Social para el Desarrollo, Egipto

El FSD se creó para ser un organismo semiautónomo que tuviera por misión contribuir a la amortiguación de las posibles repercusiones negativas que la aplicación de los programas de reforma económica y ajuste estructural pudiera tener entre los pobres y los desempleados. Fue concebido como una especie de red de seguridad en el plano social, que debía durar solamente cinco años. No obstante, al quedar probados sus éxitos, se prorrogó y va a entrar en su tercera fase, que se extenderá a lo largo del quinquenio 2001-2005. Su presupuesto inicial se estableció en 613 millones de dólares (posteriormente llegó a alcanzar 748 millones) para cubrir un periodo que debía finalizar en 1996. Los fondos fueron aportados por el Banco Mundial (20,1%), la Unión Europea (30,8%), el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (19,1%), el gobierno egipcio y algunos otros países. En la segunda fase, que dio comienzo en 1997 y acabará a finales de 2001, el Fondo contó con un presupuesto de 775 millones de dólares (FSD, 1998*b*, págs. 45-55). El Banco Mundial ya ha destinado 50 millones de dólares para financiar una parte de la tercera fase, lo cual demuestra que la institución dista mucho de ser efímera y está cobrando un carácter permanente.

En el plano de la organización, el FSD es administrado por un Consejo de Dirección presidido por el Primer Ministro, un Comité Ejecutivo, un Director Ejecutivo y cinco Administradores. Su estructura es relativamente horizontal y comprende cuatro niveles. Está exento de la aplicación de toda reglamentación pública relativa a la legislación sobre la administración pública o las adquisiciones, así como de otros imperativos de tipo burocrático. Su Secretaría Técnica está configurada y remunerada con arreglo a las normas del PNUD.

En su etapa inicial, el FSD tuvo que hacer frente a desafíos considerables. Uno de ellos era el de la imprecisión de su misión. En su exposición de motivos, el Banco Mundial había señalado que el proyecto propuesto constituiría una primera fase para la satisfacción de las necesidades inmediatas y apremiantes de los más vulnerables, y que las inversiones propuestas se centrarían en actividades generadoras de ingresos y empleos, al mismo tiempo que en el suministro de infraestructuras materiales y servicios públicos esenciales. El proyecto se había planeado también con vistas a reforzar la capacidad del gobierno en la concepción y seguimiento de las futuras políticas de lucha contra la pobreza, así como en el establecimiento de mecanismos encaminados a amparar a grupos específicos de la población, previamente seleccionados, contra los efectos perjudiciales que los ajustes estructurales pudieran ocasionar a largo plazo (Banco Mundial, 1991). Era muy difícil plasmar una misión

tan vasta en estrategias específicas y tácticas operativas. En segundo lugar, para aplicar las estrategias exigidas se debía dar prioridad a la tarea de seleccionar la población beneficiaria en función de sus características demográficas de empleo, sexo, edad, grado de instrucción y lugar de residencia. Esta tarea resultaba abrumadora, habida cuenta de la penuria de estadísticas fiables y de la existencia de prioridades contradictorias. En tercer lugar, se planteaba el problema de dotar al Fondo con un personal constituido por un conjunto de especialistas capaces de iniciar y dirigir programas innovadores en condiciones inciertas. En cuarto lugar – y esto reviste un interés especial para el presente artículo –, el enfoque de la ayuda sectorial era una noción relativamente reciente y sus contornos no estaban claramente definidos. En quinto lugar, se temía que el FSD fuese objeto de presiones políticas que pudieran imponer proyectos colaterales incompatibles con los criterios convenidos, lo que redundaría en un perjuicio para el proyecto (Banco Mundial, 1991, págs. 17-23). Por último, se presentaba el peligro, de sobra conocido, de que las entidades de financiación tuviesen prioridades distintas de las del gobierno egipcio.

ORGANIZACION Y PROGRAMAS

Teniendo en cuenta estos factores, el FSD concibió una organización flexible dotada con personal sumamente competente. Se prepararon cursos de formación intensiva y amplia para cada empleado, tanto en el plano local como en el extranjero, y en los tres primeros años se llegaron a impartir 278 en total (FSD, 1996). En el plano del funcionamiento, el FSD se dividió en cinco programas principales (Desarrollo de Empresas, Obras Públicas, Empleo y Reconversión, Desarrollo Institucional y Desarrollo Comunitario), que contaron con el apoyo de servicios centrales de personal auxiliar. Los recursos humanos, la financiación, el crédito, los servicios y las actividades conexas se centralizaron en la Secretaría Técnica. Cada departamento de programa, en cooperación con los demás, elaboró sus propios criterios para los beneficiarios específicos, las condiciones para tener derecho a las prestaciones, la financiación, el seguimiento y la rendición de cuentas. La transparencia en el funcionamiento de los reglamentos y procedimientos tenía por objetivo impedir toda ingerencia política indebida, así como la corrupción o el favoritismo, garantizando por consiguiente una utilización más eficaz de los fondos y recursos humanos.

La finalidad del Programa de Desarrollo de Empresas es crear posibilidades de empleo a largo plazo en las microempresas y empresas pequeñas, nuevas o ya existentes. El Programa de Obras Públicas presta apoyo a los proyectos de obras públicas con mano de obra abundante que se llevan a cabo en comunidades locales utilizando contratistas, materiales y obreros de la región. El Programa de Empleo y Reconversión presta ayuda a los trabajadores del sector público que perdieron su empleo como consecuencia de las privatizaciones. El Programa de Desarrollo Institucional refuerza la capacidad administrativa y técnica del FSD y de su Secretaría Técnica, y también realiza estudios y encuestas para seleccionar mejor a los grupos beneficiarios y apoyar la realización de los objetivos. La finalidad del Programa de Desarrollo Comunitario es mejorar las prestaciones sociales, por ejemplo los servi-

cios sanitarios y educativos, a las comunidades privadas de estos servicios elementales. El objetivo es incrementar, en las zonas de bajos ingresos, las actividades productivas entre las poblaciones pobres y muy pobres destinatarias del programa, logrando que se comprometan a definir y jerarquizar claramente sus necesidades, así como a administrar y mantener los proyectos seleccionados (FSD, 1995, 1998a). Ofrecen un interés especial para el presente artículo las estrategias que se aplican para plasmar en la práctica el método del apoyo sectorial a la lucha contra la pobreza, a la educación básica y a la erradicación del analfabetismo.

Como decíamos más arriba, el gobierno egipcio recibe fondos para los sectores o proyectos seleccionados de común acuerdo y delega en ministerios u organismos la responsabilidad de gastar esos fondos o ejecutar esos proyectos. El FSD recibe fondos en las condiciones estipuladas en los acuerdos bilaterales o multilaterales y selecciona los proyectos con arreglo a los criterios establecidos por los organismos de financiación, de conformidad con los planes nacionales establecidos por el gobierno egipcio. La coherencia de los objetivos se garantiza mediante la supervisión que efectúan el PNUD, las distintas entidades de financiación – individual o colectivamente – y los organismos de auditoría gubernamentales. Entre los conductos utilizados por el FSD para ejecutar los proyectos aprobados, figuran ministerios, municipios, bancos públicos y privados, consultores nacionales e internacionales, empresarios locales, organizaciones no gubernamentales, microempresas y pequeñas empresas privadas, universidades e institutos de investigación. A finales de 1998, las asignaciones de fondos se repartían entre todos ellos. Actualmente, el número de organismos de patrocinio y de contratistas es superior a 6.000. Desde sus comienzos, el FSD ha creado unas 600.000 oportunidades de empleo nuevas de carácter permanente o temporal. El número de beneficiarios directos e indirectos en todas las provincias del país, y más concretamente en las zonas seleccionadas para los proyectos, ascendió a 26 millones (FSD, 1998a).

Con respecto al grado de intervención en la gestión del Fondo, hay que decir que la ayuda sectorial reviste dos formas principales. Una es pasiva y consiste en desembolsar los fondos para entregárselos al gobierno egipcio o al FSD sin que el organismo de financiación intervenga en la elección de los proyectos o programas, si bien puede designar un sector general destinatario de la ayuda, por ejemplo la asistencia médica, la enseñanza primaria o la igualdad entre hombres y mujeres. El organismo de financiación supervisa los resultados mediante informes trimestrales o anuales que se presentan directamente o por conducto del PNUD. Cuando la ayuda sectorial reviste una forma activa, el organismo de financiación puede designar no sólo el sector general sino también una zona geográfica, un grupo o subgrupo específicos, por ejemplo la enseñanza primaria para niñas o la reducción de la mortalidad infantil. Los organismos de financiación pueden proponer o imponer que se recurra a sus propios consultores, o incluso a material y personal procedente de sus propios países. El calendario de la entrega de fondos es variable. Algunos organismos los distribuyen al principio del ejercicio financiero o del año civil, mientras que otros los abonan trimestralmente, incluso cada mes, o después de haber efectuado misiones de auditoría. Aunque los organismos de financiación no suelen intervenir

por regla general en la ejecución cotidiana de los programas, hay algunos proyectos que requieren una supervisión más estrecha. El FSD se adapta a todas las formas de funcionamiento para mayor satisfacción de todos los organismos de financiación.

Educación básica y analfabetismo

La función que desempeña el FSD en la educación básica y la erradicación del analfabetismo es una consecuencia de las responsabilidades que asume en la labor de reducción de la pobreza y de creación de empleos. El Fondo apoya las actividades del Ministerio de Educación, que se encarga de preparar y aplicar las políticas relativas a la enseñanza preprimaria, primaria y secundaria, en las que está comprendida la lucha contra el analfabetismo. El FSD suministra fondos, instalaciones, equipo y otros apoyos necesarios en función de un enfoque integrado cuyo objetivo es luchar contra las causas fundamentales de la pobreza – es decir, la falta de educación básica, la ausencia de servicios sanitarios adecuados, la necesidad de lograr la autonomía de las mujeres, crear empleos y encontrar salidas comerciales a los productos. Estos servicios complementarios se coordinan con los organismos encargados de suministrarlos y se armonizan con las prioridades nacionales y locales.

Gracias a distintos intermediarios, y más concretamente a las organizaciones no gubernamentales, el FSD dispone de un medio eficaz de cooperación. Por ejemplo, el programa de alfabetización “Learn and be free” [Aprender y ser libre] de Caritas Internacional comprende unas 800 clases de alfabetización, en las que se dispensa instrucción a centenares de alumnos mediante la ayuda de más de setecientos docentes con dedicación plena o parcial (Caritas, 1997). Los docentes se seleccionan entre estudiantes universitarios, a los que se imparte una formación, ofreciéndoles por consiguiente posibilidades de empleo. La mayoría de los programas se ejecutan en zonas rurales seleccionadas en función de encuestas demográficas que ponían de relieve la existencia de las tasas más elevadas de analfabetismo y desempleo, así como una gran carencia de servicios básicos. En su mayor parte, los estudiantes son mujeres de edades comprendidas entre 15 y 35 años. El programa de alfabetización es bienal y utiliza un método integrado basado en los debates en las aulas. Después de haber pasado un examen, los estudiantes reciben un certificado de alfabetización (FSD, 1996, 1997a).

Las partes interesadas en los proyectos trabajan en armonía y entre ellas figuran: la región o país donante que ha determinado el carácter prioritario del subsector; el gobierno egipcio, que ha incluido al sector en su plan nacional de desarrollo; el FSD o el Ministerio de Educación; el organismo nacional o local que se ha comprometido por contrato a ejecutar el proyecto bajo los auspicios del FSD; la zona geográfica destinataria del proyecto que ha sido delimitada por las autoridades o comunidades locales, y los beneficiarios que han reaccionado positivamente ante el proyecto. La sincronización de estas actividades complejas ha funcionado satisfactoriamente y ha dado resultados alentadores. El FSD ha contribuido a liberar del analfabetismo a más de medio millón de personas (FSD, 1998b) gracias a la labor conjunta efectuada con otros organismos nacionales e internacionales, como el Con-

sejo Británico, el Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el PNUD y la UNESCO, y también con países como Alemania, Canadá, Dinamarca, Italia y Japón. Las modalidades de ayuda son particularmente eficaces cuando los organismos de financiación determinan el sector o subsector destinatario en líneas generales o con un grado de precisión adecuado en el plano macroeconómico, y también cuando los donantes, el gobierno egipcio y los intermediarios encargados de la ejecución asumen una responsabilidad común.

Repercusiones en las políticas

La experiencia del FSD en Egipto ha tenido algunas repercusiones en el enfoque sectorial, considerado como modalidad de ayuda internacional a la educación básica, y ha permitido sacar estas conclusiones:

Primera: el mecanismo de ayuda modificado es un instrumento viable y útil cuyas ventajas comparadas se deben a su enfoque sectorial específico, así como al hecho de que el país beneficiario se comprometa a respetar las condiciones anejas a la subvención o al préstamo que estipulan las instituciones donantes. En la medida en que en el presupuesto nacional no se mezclan los fondos de la ayuda con otros recursos financieros gubernamentales, su asignación se limita al sector destinatario, es decir, a la educación básica y actividades conexas.

Segunda: los FSD que se han experimentado constituyen conductos apropiados para la asignación de fondos por parte de los organismos internacionales de financiación y asistencia técnica. Los fondos velan por reducir al mínimo la mala administración del dinero, aprovechar la capacidad administrativa disponible y optimizar la utilización de los escasos recursos.

Tercera: el enfoque integrado del problema endémico que representa la reducción de la pobreza ha resultado fructífero en el caso del FSD en Egipto. Los fondos y la asistencia técnica para la educación básica y la erradicación del analfabetismo pueden formar parte de servicios conexos. La asignación de fondos a la educación propiamente dicha es una condición necesaria, pero no suficiente, para luchar contra la pobreza. No obstante, cuando se integra en otros programas, la educación puede desempeñar un papel fundamental para lograr el desarrollo económico.

Cuarta: el desarrollo económico no basta, a corto plazo, para solucionar los problemas sociales. Si el desarrollo social va a la zaga de los objetivos económicos, el desarrollo económico puede aumentar y agravar la pobreza de los estratos más bajos de la sociedad. Esto puede provocar disturbios sociales e inestabilidad política, lo cual va en contra de los objetivos declarados del desarrollo económico.

Quinta: Una característica del enfoque sectorial estriba en el hecho de que, al parecer, priva al gobierno beneficiario de su poder discrecional de modificación de las prioridades establecidas para los fondos asignados, así como de su facultad para subsumir estos fondos en otros recursos del presupuesto nacional. Aunque parezca que viole la soberanía nacional, este aspecto es esencial porque suprime el riesgo de que, cuando se plantean exigencias presupuestarias conflictivas, los gobiernos beneficiarios dejen de considerar que la educación básica es un derecho humano.

Sexta: el grado de control que el gobierno beneficiario ejerce sobre las donaciones y los acuerdos contractuales es importante para el éxito del enfoque sectorial y de la asistencia técnica. No obstante, este grado de control no es absoluto porque depende de la estrecha supervisión ejercida por las partes interesadas para lograr los objetivos convenidos en común. Este equilibrio entre la soberanía nacional, por una parte, y las preocupaciones y contribuciones de los organismos internacionales, por la otra, es más que conveniente para el desarrollo sostenible en la medida en que garantiza un alto nivel de transparencia y de compromiso.

Séptima: las preocupaciones que suscita la capacidad de absorción de la economía nacional se pueden paliar, como ha ocurrido en el caso del FSD en Egipto, mediante un cuidadoso desembolso gradual de los fondos en función de las necesidades generadas por la demanda del sector destinatario, y también mediante una estrecha supervisión de los plazos de ejecución del proyecto.

Octava: el enfoque sectorial y una asistencia técnica adecuada pueden contribuir a definir los grupos destinatarios y los objetivos, así como a coordinar las contribuciones de organismos internacionales que compiten entre sí. Habida cuenta de que los distintos organismos pueden tener programas políticos o prioridades de carácter antagónico, el PNUD u otro organismo internacional puede actuar como organismo de coordinación y supervisión para garantizar la coherencia de las actividades, evitar solapamientos y asegurar la rendición de cuentas.

Novena: la concesión de fondos extranjeros no debe suplantar la responsabilidad que tienen los gobiernos en materia de educación. El posible riesgo de crear un “síndrome de dependencia”, es decir, el peligro de ver cómo los programas dejan de existir cuando cesa la ayuda, debería suprimirse con el establecimiento de mecanismos de contribución locales a cargo de los beneficiarios o de una especie de “condominio” ejercido por las partes interesadas.

Décima: la creación de capacidades y el desarrollo institucional dependen de la situación y los recursos en el plano local. Para iniciar programas con el método del enfoque sectorial se deben tomar en cuenta el carácter, las prioridades y las sensibilidades del contexto nacional. La contratación de personal local con competencias equivalentes es preferible al recurso a la asistencia técnica extranjera. Asimismo, el desarrollo institucional y la creación de capacidades deben adaptarse a las normas culturales predominantes y a los imperativos políticos.

La ayuda sectorial y la asistencia técnica han dado resultados fructíferos en el caso del FSD en Egipto. Otros países y organismos internacionales podrían sacar provecho del examen de esta experiencia y adoptarla o adaptarla a sus propios contextos.

Referencias

- Assaad, R. ; Rouchdy, M. 1998. *Poverty and poverty alleviation strategies in Egypt: a report submitted to the Ford Foundation in Egypt* [La pobreza en Egipto y las estrategias para su mitigación: informe presentado a la Fundación Ford en Egipto]. El Cairo, Fundación Ford.

- Banco Mundial, 1991. *Staff appraisal report: Arab Republic of Egypt, Social Fund Project* [Informe de evaluación del personal – República Árabe de Egipto – Proyecto de Fondo Social]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1998. *Egypt in the global economy* [Egipto en la economía global]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Bigio, A. G., (comp.). 1998. *Social funds and reaching the poor: experiences and future directions* [Fondos sociales para llegar a los pobres: experiencias y futuras orientaciones de los fondos sociales]. Washington, DC, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Cámara Americana de Comercio. 1999. *Egypt: the stable emerging market. A report on the Egyptian economy with a special focus on the financial market* [Egipto: un mercado nuevo y estable – Informe sobre la economía egipcia centrado en el mercado financiero]. El Cairo, Cámara Americana de Comercio.
- Caritas Internacional. 1997. *Annual report, 1996* [Informe anual, 1996]. El Cairo, Caritas Egipto.
- Egipto. 1998. *Business monitor international* (Londres), 1998.
- . Ministerio de Economía, 1998. *A land of opportunity* [Un país con posibilidades]. El Cairo, Gobierno de Egipto.
- El-Laithy, H. ; Osman, M. O. 1996. *Profile and trend of poverty and economic growth* [Perfil y tendencia de la pobreza y del desarrollo económico]. El Cairo, Instituto Nacional de Planificación /PNUD.
- Fergany, N. 1996. *Baseline information to plan for universal access to primary education in Egypt: trends in the extent of access to primary education by gender, governorates and rural/urban residence* [Datos básicos para planificar el acceso universal a la enseñanza primaria en Egipto: tendencias en materia de acceso a la enseñanza primaria por sexo, provincia y zona urbana o rural de residencia]. El Cairo, Centro de Investigación y Formación Al-Mishkat.
- Fondo Social para el Desarrollo (FSD). 1995, 1996, 1997a, 1998a. *Annual reports* [Informes anuales, (FSD)]. El Cairo.
- . 1997b. *Implementation completion report, September '97* [Informe de fin de ejecución, septiembre de 1997]. El Cairo.
- . 1998b. *Social funds/social action programs and poverty alleviation* [Los fondos sociales y los programas de acción social en la mitigación de la pobreza]. El Cairo.
- Instituto Nacional de Planificación. 1996. *Egypt human development report* [Informe sobre el desarrollo humano en Egipto]. El Cairo, Instituto Nacional de Planificación.
- IsHak, S. 1997. *Evaluation of Social Fund for Development in Egypt: report to UNDP* [Evaluación del Fondo Social para el Desarrollo en Egipto: Informe al PNUD]. El Cairo, PNUD.
- Moore, P., (comp.). 1998. *Egypt: meeting the challenges of the 21st century, privatization and beyond* [Egipto: afrontar los desafíos del siglo XXI – La privatización y el futuro]. Londres, Euromoney Books.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid, Mundi-Prensa.
- Sen, A. K. 1981. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation* [Pobreza y hambre: ensayo sobre los derechos y la privación]. Oxford, Clarendon Press.

REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

EL ENFOQUE SECTORIAL

DE LA FINANCIACION

DE LA EDUCACION BASICA:

LECCIONES DE BANGLADESH

Upali Sedere

El enfoque sectorial de la asistencia es una nueva modalidad de financiación propugnada por los organismos encargados de promover el desarrollo para los países en desarrollo. En este artículo trataré de mostrar cómo la exigencia del Banco Mundial y de algunos organismos bilaterales de adoptar este enfoque en el subsector de la educación básica en Bangladesh causó un efecto negativo en un sector que, por lo demás, obtenía excelentes resultados, y luego tuvo repercusiones negativas en los índices de desarrollo humano. Se reseñan algunos de los factores que condujeron a esta situación y se indican las importantes lecciones que se habrían de tener en cuenta a la hora de aplicar este enfoque en otras situaciones.

Contexto

El sistema de educación básica de Bangladesh es el noveno del mundo en importancia, con 78.600 escuelas primarias de varios tipos, más de 18 millones de alum-

Versión original: inglés

Upali Sedere (Sri Lanka)

Doctor en Filosofía. Actualmente, Jefe de equipo y especialista en desarrollo de recursos humanos en la dirección de la educación primaria en Bangladesh para el proyecto de desarrollo de la educación básica respaldado por el gobierno de Noruega. Fue supervisor del proyecto de educación general del Banco Mundial en Bangladesh durante más de cinco años. Autor de *Globalization and low-income economies: reforming education – the crisis of vision* [Globalización y economías de bajos ingresos: reformar la educación – la crisis de la visión]. Correo electrónico: usedere@dhaka.agni.com

nos matriculados y más de 316.000 docentes. En el momento de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos en 1990, Bangladesh estaba entre los nueve países más pobres y con las tasas de analfabetismo más elevadas del mundo, ya que más del 60% de sus 123 millones de habitantes vivían por debajo del umbral de pobreza y casi 60 millones eran adultos analfabetos y niños no escolarizados. Sólo el 70% de los niños en edad de ir a la escuela primaria estaban matriculados, y el 60% de éstos abandonaban antes de terminar el ciclo primario. Eso significa que sólo el 36% de los niños entre los 6 y 10 años de edad terminaban el ciclo primario (Bangladesh. Dirección de la Educación Primaria (DEP), 1998; Banco Mundial, 1989).

La situación ha cambiado radicalmente desde 1990. Cuando se firmó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Bangladesh era tal vez el país mejor preparado para invertir casi inmediatamente en el subsector de la educación básica en apoyo de los acuerdos y compromisos relativos a la Educación para Todos. El Proyecto de Educación General (PEG), que estaba respaldado por un consorcio de organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, ya estaba planeado y se inició el día 22 de diciembre de 1990 con 90% de los fondos internacionales ya recaudados, que ascendían a 359 millones de dólares estadounidenses. Fue el mayor factor de logros de la Educación para Todos en Bangladesh entre 1991 y 1996, sin el cual el gobierno del país hubiera sido incapaz de enfrentarse a la grave situación de analfabetismo en la que se encontraba el país y alcanzar los objetivos de la Educación para Todos. En los últimos años, se ha mencionado a Bangladesh como un éxito de la Educación para Todos, y en 1998 el país recibió el premio de la UNESCO para la educación primaria y la alfabetización, en reconocimiento a sus logros desde la Declaración de Jomtien en 1990 (Banco Mundial, 1996, 1997a, 1999).

PROYECTO DE EDUCACION GENERAL

El proyecto global de educación general fue elaborado para ofrecer un acceso equitativo a la educación, así como mejorar la calidad, y fortalecer el planeamiento y la gestión. Tenía las características de un programa de subsector y no difería mucho del enfoque sectorial propugnado hoy por los organismos encargados de promover el desarrollo, puesto que abarcaba todo el país y todos los aspectos de la educación primaria, y que dichos organismos y el gobierno colaboraron para su puesta en práctica. Se llevaron a cabo varios estudios con miras a preparar en el subsector de la educación secundaria un proyecto encaminado a establecer un vínculo entre la educación primaria y la futura demanda de educación secundaria. Todos los organismos interesados colaboraron en una misión de supervisión conjunta y presentaron al gobierno un memorando de ayuda colectiva. El Director de Proyecto del Banco Mundial recopiló y difundió información acerca de todo el proyecto en informes de progreso semestrales, y todas las cuestiones se debatieron y resolvieron de manera transparente.

El proyecto fue financiado mediante una combinación de préstamos y subvenciones. Estaba dirigido por un consorcio de nueve organismos de asistencia finan-

ciera y técnica, incluidos el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), los gobiernos de Suecia (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)), los Países Bajos (Dirección General para la Cooperación Internacional (DGIS)) y Noruega (Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD)), así como organizaciones de las Naciones Unidas, en particular el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la UNESCO. El Banco Mundial fue la mayor fuente de financiación (159 millones de dólares, es decir, 44% del total) y el BAD financió un préstamo de 89 millones de dólares. Las contribuciones de los organismos bilaterales y las organizaciones de las Naciones Unidas estaban compuestas de 70% de préstamos y 30% de subvenciones, repartidas de la siguiente manera: la ASDI (14 millones de dólares), la DGIS (14 millones de dólares), el NORAD (12 millones de dólares), el UNICEF (12 millones de dólares), el FNUAP (5 millones de dólares) y el PNUD (5 millones de dólares). Se acordó que la contribución del gobierno de Bangladesh ascendería a 12% del total. La UNESCO proporcionó asistencia técnica a los componentes del proyecto respaldados por el PNUD (Banco Mundial, 1989).

Algunos componentes y subcomponentes resultaron ser una recopilación de ocho proyectos diferentes reunidos en uno solo, incluidas las siguientes actividades (Banco Mundial, 1989):

- reconstruir y reparar las escuelas;
- construir nuevas escuelas de bajo costo;
- programas piloto experimentales, tales como establecer escuelas “satélite” y centros de enseñanza primaria no formal para los niños de las familias más pobres en las comunidades desfavorecidas y no instruidas;
- elaborar un currículo para el ciclo primario más pertinente y basado en las competencias;
- suministrar libros escolares gratuitos a todos los alumnos de las escuelas primarias;
- formar a los 300.000 maestros para la difusión del currículo;
- mejorar los centros de formación de maestros de primaria, sus programas y sus instalaciones, sobre todo para las futuras maestras;
- mejorar la Academia Nacional de Enseñanza Primaria, que es el centro de formación más destacado;
- fortalecer el sistema de información sobre la gestión de la educación;
- desarrollar la academia nacional de administración y gestión de la educación.

IMPACTO DEL PROYECTO DE EDUCACION GENERAL, 1990-1996

Las inversiones en el Proyecto de Educación General fueron inmediatamente aplicadas a la Educación para Todos por medio de un plan de acción preparado por el gobierno de Bangladesh (Comisión de Planeamiento, 1991) y aprobado por los organismos de asistencia. A finales de 1996, 17,6 millones de niños estaban matriculados en escuelas primarias. Según los datos de 1999, 18 millones de niños están

matriculados actualmente; el coeficiente bruto de matrícula es del 106% y el neto del 90%. Aunque las escuelas primarias acogen también entre 16% y 20% de niños de edad inferior o superior a la que corresponde al ciclo primario, se observó un aumento de 5,5 millones de las inscripciones en la escuela primaria durante el periodo 1990-1996 del Proyecto de Educación General. El porcentaje de niños que terminan el ciclo primario ha alcanzado el 60%, lo cual indica que la tasa de abandono escolar ha disminuido al 40% y que el 54% de los niños entre 6 y 10 años de edad matriculados en primaria acaban los cinco años del ciclo (DEP, 1997, 1998; Haq, 1997; Haq y Haq, 1998; Banco Mundial, 1997a, 1997b, 1998).

Estos logros fueron respaldados por los resultados de una gran campaña sobre la educación no formal, encaminada a reducir el analfabetismo en la población adulta. De los casi 60 millones de analfabetos, 34 millones pertenecientes al grupo de edad inferior a los 45 años pueden recibir cursos de alfabetización. Según se afirma, la tasa de alfabetización de los adultos, que ascendía a un 34% en 1990, alcanzó el 56% a mediados de 1999 (División de Educación Primaria y General, 1999).

Hacia la etapa final del Proyecto de Educación General, el gobierno de Bangladesh y los organismos interesados consideraron que el objetivo más importante del proyecto de seguimiento era mejorar la eficiencia y eficacia del sistema. Por lo tanto, aunque el acceso a la educación aumentó de forma sustancial gracias al Proyecto de Educación General, y a otro proyecto financiado por el gobierno de Bangladesh, no se disponía de un espacio suficiente para acoger a los nuevos alumnos, lo que ejerció una presión sobre el sistema. A fin de evitar el congestionamiento en las escuelas, el gobierno quiso ampliar algunos de los programas experimentales que tenían buenos resultados, como las escuelas "satélite", en la fase de seguimiento del proyecto (Sedere, 1995). Además, el atraso en términos de calidad y equidad persistía debido a la penuria constante y la mala repartición de los docentes, la distribución insuficiente y la mala calidad de los libros escolares y otros materiales didácticos, el bajo nivel de la enseñanza y la falta de servicios de asistencia logística. La supervisión de las escuelas, la formación de los docentes en el servicio y el seguimiento seguían siendo ineficaces, y el planeamiento, la administración y la evaluación de la enseñanza estaban muy retrasados.

Todos los organismos participantes y el gobierno abogaron por la introducción en el proyecto de seguimiento de un mecanismo de financiación e información simplificado y perfeccionado. Esto se debió en particular a que los procedimientos de reconstitución y reembolso de los fondos variaban según los organismos y que la repartición sustancial de la financiación en la mayor parte de los componentes y las actividades complicaba la labor del gobierno de Bangladesh en materia de gastos, ejecución e información (Banco Mundial, 1991-1996).

SEGUIMIENTO DEL PROYECTO DE EDUCACION GENERAL

A principios de 1994, inmediatamente después de la revisión de mitad de periodo del Proyecto de Educación General, el gobierno de Bangladesh y los organismos

encargados del desarrollo decidieron preparar el proyecto de seguimiento, bajo el auspicio del Banco Mundial. Esto se realizó en una época en que las relaciones entre el gobierno y los organismos eran excelentes y la coordinación del Proyecto de Educación General muy eficaz. La dirección del Banco Mundial que estaba entonces en funciones concedió generosamente 1,2 millones de dólares estadounidenses, provenientes de subvenciones japonesas, para la preparación del proyecto de seguimiento. Teniendo en cuenta esas buenas relaciones y convencido de que eso aceleraría el proceso, el gobierno de Bangladesh autorizó al Banco Mundial a administrar la subvención, cometido que normalmente incumbía al gobierno, en el entendimiento de que el coordinador sectorial consultaría al ministerio interesado acerca de todas las actividades preparatorias, sometería a su aprobación el nombramiento de asesores, etc.

Sin embargo, varios cambios que tuvieron lugar en el Banco Mundial entre 1995 y 1997 afectaron a la preparación del proyecto de seguimiento. El Banco Mundial se hizo plenamente cargo de controlar los fondos, que se administraron con muy poca o sin ninguna consulta con el gobierno de Bangladesh, lo cual creó más complicaciones y tensiones en las relaciones entre los otros colaboradores, y entre el Banco Mundial y el gobierno de Bangladesh, que por lo demás eran buenas. Además, la nueva dirección insistió en que el proyecto de seguimiento se preparara como un programa de ayuda sectorial. Fue denominado Programa de Desarrollo de la Educación Primaria (PDEP), en lugar de Segundo Proyecto de Educación General (PEG-2).

Aunque el gobierno de Bangladesh no entendió claramente lo que entrañaría el cambio de proyecto a programa, dio su aprobación desde el principio. El proceso de preparación y negociación del PDEP y del enfoque sectorial de la asistencia comenzó en 1994 y duró tres años. Hubo diez misiones del PDEP y muchas más consultas colectivas con organismos locales con objeto de ultimar el programa. Sin embargo, las negociaciones fueron contradictorias y confusas y crearon relaciones de trabajo desagradables para todos los participantes. Además, tuvieron prioridad sobre todo los trabajos de desarrollo en el subsector. A mediados de 1996, el ministerio se negó a recibir más misiones y traspasó todas las negociaciones a la División de Relaciones Económicas. Los participantes en los programas de desarrollo no sabían si debían quedarse bajo el amparo financiero sectorial del Banco Mundial, o apoyar los proyectos bilaterales. Algunos de ellos dejaron de participar en las reuniones del subsector y finalmente perdieron el interés en el mismo.

El gobierno de Bangladesh había preparado el programa de 3.000 millones de dólares con tres objetivos clave: instaurar la equidad, mejorar la calidad y aumentar la eficiencia. No obstante, la nueva dirección del Banco Mundial consideró que la envergadura del programa era poco realista y demasiado ambiciosa, y puso en tela de juicio las proyecciones subyacentes en materia de matrícula escolar. En realidad, la contribución propuesta, proveniente del presupuesto de rentas públicas (1.400 millones de dólares) sólo representaba un aumento marginal con respecto a la de los cinco años anteriores (1.100 millones de dólares), mientras que el presupuesto propuesto para el desarrollo (1.600 millones de dólares) representó un incre-

mento de 770 millones de dólares con respecto al asignado para los cinco años anteriores. El gobierno de Bangladesh planeó aportar una contribución de 800 millones de dólares del presupuesto total de desarrollo y pedir que los 800 millones restantes se proporcionaran en forma de asistencia internacional. Este importe representaba una duplicación de la contribución internacional de los cinco años anteriores y era superior al compromiso indicado por los otros organismos (528 millones de dólares), lo que dejó una brecha financiera de alrededor de 272 millones de dólares (55 millones de dólares por año). Sin embargo, es probable que la contribución real hubiese aumentado, puesto que el gobierno accedió a la petición de sus asociados de asignar más fondos al presupuesto de desarrollo, de modo que la porción del PNB asignada al sector de la educación ascendiera al 3% (División de Educación Primaria y General, 1996; NORAD, 1995).

Aún en 1997, no había signos de inversiones en el subsector, a excepción de dos proyectos que se habían negociado fuera del marco del Proyecto de Educación General: el Proyecto Global de Educación Primaria, iniciado por los servicios de cooperación técnica de Alemania y el Banco Alemán de Desarrollo (36 millones de dólares), y el enfoque regional intensivo del proyecto de Educación para Todos (92 millones de dólares) iniciado por el UNICEF. Habida cuenta de la escasez de recursos, el Banco Mundial aceptó prolongar, con nuevas condiciones, el Proyecto de Educación General que oficialmente debía concluir en julio de 1996. Proporcionó también asistencia a algunos de los componentes del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria que quedaban por realizar, principalmente obras de ladrillos y argamasa, y suministro de papel para libros escolares, a pesar de los desacuerdos con el gobierno del país. Otras entidades encargadas de promover el desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo, el gobierno de Noruega y el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido, decidieron respaldar los proyectos bilaterales para cumplir sus compromisos con el gobierno, mientras que la ASDI y la DGIS se quedaron fuera del sector, y por lo menos otros cinco colaboradores potenciales perdieron totalmente el interés al respecto.

Por consiguiente, un subsector que poseía un proyecto bien coordinado, encabezado por un consorcio de donantes unido, se encontró finalmente con proyectos desorganizados, dispersos, que se solapaban parcialmente, y una enorme escasez de recursos frente al número creciente de inscripciones en la escuela primaria. Eso perjudicó la calidad de la educación primaria, pese a las buenas intenciones tanto del gobierno de Bangladesh como de los organismos interesados. Además, las discrepancias entre los distintos organismos y entre el gobierno y los mismos siguieron creciendo debido a desacuerdos respecto de las modalidades, la escala de financiación y los programas. La actitud del Banco Mundial hacia el gobierno de Bangladesh deterioró el clima hasta entonces positivo y cooperativo y le hizo perder su buena imagen y su autoridad en el subsector. *A posteriori*, parece que el gobierno hubiera podido asignar un importe más sustancial en dólares al sector en el presupuesto de desarrollo y que las proyecciones del Banco Mundial en cuanto a matrícula escolar estaban por debajo de la realidad (Dirección de la Educación Primaria, 1998; Ministerio de Hacienda, 1998, 1999).

REPERCUSIONES SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL

En el Cuadro 1 se observa que la porción del presupuesto de rentas públicas disminuyó progresivamente del 48% al 42% durante el periodo 1990/1991-1997/1998. Eso indica que el presupuesto, que está controlado por el Ministerio de Educación, no registró ningún déficit en el ámbito de la educación primaria. El Cuadro indica también que cuando se inició el Proyecto de Educación General en diciembre de 1990, la parte de los gastos de desarrollo dedicados a la educación primaria se incrementó progresivamente, alcanzando el 68% en 1992/1993.

CUADRO 1. Ingresos ordinarios anuales, asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y gastos en el subsector de la educación primaria en Bangladesh (en millones de takas)

Año fiscal	IDH	Asignación revisada			Gastos estimados			% de gastos en enseñanza primaria frente a todo el sector de educación	
		AOD	Ingresos	Total	AOD	Ingresos	Total	AOD	Ingresos
1990/91	.185	1.953	5.385	7.338	1.344	5.385	6.729	40	N/A
1991/92	.185	4.516	6.704	11.220	3.385	6.654	10.039	66	48
1992/93	.189	5.281	7.621	12.902	3.902	7.471	11.373	68	45
1993/94	.309	5.007	8.478	13.485	5.954	7.978	13.932	53	45
1994/95	.368	9.009	8.659	17.668	6.649	9.520	16.169	46	44
1995/96	.400	8.260	9.504	17.764	5.002	9.044	14.046	24	44
1996/97	.363	8.288	9.982	18.270	2.255	9.989	12.244	27	43
1997/98	—	6.820	14.475	21.295	2.965	11.475	14.400	47	42
1998/99	—	8.016	11.990	20.006	N/A	N/A	—	N/A	N/A

IDH = Índice de desarrollo humano

Fuentes: Ministerio de Hacienda, 1995, 1996, 1997; Comisión de Planeamiento, 1991; PNUD, 1998.

Sin embargo, en los años fiscales 1995/1996 y 1996/1997, la parte del presupuesto de desarrollo dedicada al subsector de la educación primaria descendió hasta niveles inesperadamente bajos, esto es, respectivamente 24% y 27%, mientras que en esos mismos años las asignaciones permanecieron más o menos iguales, lo que significa que el gobierno de Bangladesh había cumplido sus obligaciones presupuestarias respecto del subsector. La proporción de los gastos de desarrollo dedicados a la educación primaria disminuyó en 44% – del 68% en 1994/1995 al 24% en 1995/1996. En realidad, si bien en esos mismos años la asignación aumentó levemente hasta 190 y 192 millones de dólares respectivamente, la utilización de los fondos disminuyó, lo que indica que no se pudieron invertir como estaba previsto.

El bajo nivel de los gastos fue la consecuencia de las nuevas condiciones esta-

blecidas por el Banco Mundial respecto del desembolso de los fondos de desarrollo para la compra de libros escolares, debido a su disconformidad con los procedimientos de adquisición adoptados por el gobierno de Bangladesh. El Banco Mundial insistió en que el gobierno había de optar entre procedimientos competitivos de oferta internacionales y locales. El desembolso anual de los fondos del Banco Mundial asignados al Proyecto de Educación General aumentó a un ritmo constante hasta 1994/1995, alcanzando un nivel anual de 60 millones de dólares, pero luego disminuyó y alcanzó su nivel más bajo en 1995/1996, cuando debería haber seguido aumentando. Ya que el subsector de la educación primaria está encaminado a impartir educación básica a los niños de las familias pobres, no cabe duda de que una disminución sustancial de los gastos de desarrollo entrañará dificultades de funcionamiento y un deterioro de los resultados del subsector.

CUADRO 2. Tendencias en la clasificación según el índice de desarrollo humano de Bangladesh

Año fiscal	IDH	IDH Clasificación	IDH Hombres	IDH Mujeres	Diferencia entre IDH clasificación/ PNB per cápita
1991/92	0.185	135	N/A	N/A	+15
1992/93	0.189	147	N/A	N/A	+13
1993/94	0.309	146	N/A	N/A	-03
1994/95	0.368	144	N/A	N/A	-00
1995/96	0.400	N/A	0.446	0.333	N/A
1996/97	0.363	N/A	0.442	0.318	N/A

Fuente: PNUD, 1998.

El índice de desarrollo humano de Bangladesh disminuyó de forma preocupante en los últimos cuatro a cinco años. El Cuadro 2, que presenta el índice de desarrollo humano entre 1991 y 1997, indica que éste se incrementó de 0,185 (1991/1992) a 0,400 (1995/1996), pero descendió a 0,363 en 1996/1997. La disminución fue más acentuada para las mujeres que para los hombres, pues bajó de 0,333 en 1995/1996 a 0,318 en 1996/1997. La tendencia negativa que se observa en la diferencia entre la clasificación según el índice de desarrollo humano y la clasificación según el PNB per cápita indica que el gobierno no logró que el aumento del PNB se tradujera en un desarrollo de los recursos humanos.

El índice de desarrollo humano de un año determinado es el resultado de las inversiones de los cinco años anteriores. Por lo tanto, las disminuciones de 1996 y 1997 fueron la consecuencia de las inversiones del año anterior o el efecto acumulado de las inversiones de los dos o tres años anteriores, o ambas cosas. Indudable-

mente, cuando se reducen las inversiones en las actividades de desarrollo del sector, es probable que los segmentos más débiles de la población sean los más afectados, en particular las chicas, ya que en Bangladesh a la hora de invertir en los proyectos del subsector se hace hincapié en la igualdad entre los sexos.

De una asistencia a los proyectos a un enfoque sectorial

La disminución del desembolso y el ritmo más lento del Proyecto de Educación General en curso, así como la gran escasez de recursos debida al retraso de la puesta en marcha del proyecto o programa de seguimiento, coincidió con un cambio de estrategia del Banco Mundial, que pasó de una asistencia a los proyectos a un enfoque sectorial y que, por consiguiente, junto con algunos de los organismos bilaterales, pidió que se adoptara este enfoque en el Proyecto de Educación General.

Ese vuelco estratégico coincidió con cambios de gestión tanto en el Banco Mundial como en la administración del proyecto en Bangladesh. En el Banco Mundial, esos cambios tuvieron lugar entre 1995 y mediados de 1997.

A raíz de esos cambios, el subsector, que tenía buenos resultados y rendía más de lo previsto, se enfrentó de repente a graves dificultades de funcionamiento tanto en el Banco Mundial como en la Unidad de Coordinación del Proyecto. A ello se añadió el hecho de que la nueva dirección del Banco no supo establecer buenas relaciones de trabajo con el personal de su misión permanente encargado del proyecto. Además, la dirección impuso nuevas condiciones en la mitad del proyecto e insistió en que se introdujera el enfoque sectorial en el proyecto de seguimiento en un momento en que el gobierno de Bangladesh no estaba preparado para un cambio de modalidad de financiación tan súbito.

Para el gobierno de Bangladesh, el nuevo enfoque suponía armonizar toda la ayuda al proyecto y el mecanismo del presupuesto de desarrollo, lo que involucraba a la División de Relaciones Económicas, la Comisión de Planeamiento y el Ministerio de Hacienda. Habida cuenta del impacto de tal cambio, el gobierno organizó un seminario especial al que invitó a la misión del Banco Mundial para que explicara el nuevo enfoque. Los Secretarios de Estado de todos los Ministerios señalaron las dificultades con las que tropezaban a la hora de adaptar el sistema entero a la nueva modalidad.

Una vez que hubo adaptado su sistema de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a proyectos con directrices, normas y reglamentos específicos, y definido claramente las inversiones para el desarrollo y la aplicación de los proyectos, el gobierno de Bangladesh hubiera debido reorganizar muchos procedimientos a fin de establecer un nuevo enfoque. El mecanismo de “financiación dividida en periodos” requiere la elaboración concertada de un programa de desarrollo de cinco años, sujeto a la aprobación de un programa anual detallado examinado conjuntamente por los organismos encargados de promover el desarrollo y el gobierno, y aprobado cada año con miras a dicha financiación. Antes de que los organismos aporten su contribución al presupuesto del programa, se lleva a cabo un examen intensivo del trabajo

en curso y del trabajo del año siguiente, de conformidad con un mecanismo y un sistema de información especiales. Por último, a diferencia de la práctica habitual, los participantes en los programas de desarrollo quisieron revisar los gastos ordinarios para aprobar sobre esta base el presupuesto de desarrollo y su cuota proporcional. Eso fue otro objeto de controversia, ya que el presupuesto de rentas públicas sólo es divulgado en el Parlamento durante el discurso del Ministro de Hacienda acerca del presupuesto, y por lo tanto se consideró que era una amenaza a la autonomía del gobierno, que se opuso categóricamente a ello.

Algunas lecciones

En este artículo se ha demostrado cómo, en virtud de una medida intempestiva, el Banco Mundial, en su calidad de entidad principal del consorcio de donantes, perjudicó el subsector de la educación primaria en Bangladesh, que por lo demás estaba bien movilizado bajo un proyecto global, al exigir un enfoque de apoyo sectorial en lugar del enfoque de asistencia a los proyectos. Eso entrañó una disminución de las actividades del subsector, obstaculizó las intervenciones destinadas a mejorar la igualdad y la calidad en el ámbito de la educación, y contribuyó a la disminución del desarrollo de los recursos humanos en los cuatro últimos años. Por lo tanto, la experiencia de Bangladesh subraya algunas cuestiones fundamentales que se han de resolver si ese tipo de cooperación ha de tener como resultado la innovación y el desarrollo.

¿Por qué un enfoque sectorial cuando la asistencia a los proyectos da buenos resultados? El gobierno de Bangladesh logró aplicar el programa de Educación para Todos mediante proyectos de desarrollo e incluso superó sus objetivos. Estaba convencido del valor del enfoque, que se hubiera podido mejorar con miras a alcanzar una eficiencia aún mayor, por ejemplo mediante el desarrollo de un sistema de información único, mecanismos financieros más simples, mejores sistemas de supervisión, control, información, y adquisición. ¿Por qué, en tal situación, optar por un mecanismo desconocido? Los gobiernos cuyos recursos están prácticamente agotados no pueden reorientar rápidamente sus sistemas sin dejar de lado las actividades en curso. Si pudieran hacerlo, es probable que no necesitaran asistencia internacional. Los organismos encargados de promover el desarrollo no deberían imponer sus convicciones a los gobiernos, en particular cuando todo funciona bien.

Cambios de gestión. La reorganización de la administración de los donantes, el ajuste o la reducción de tamaño podrían reducir los gastos del organismo en cuestión, pero no deberían llevarse a cabo en detrimento del país beneficiario. Los cambios en la Dirección del Banco Mundial dieron lugar a una inseguridad que afectó negativamente el profesionalismo y el trabajo de equipo, y ocasionó graves dificultades de funcionamiento. La discontinuidad de los profesionales que establecieron buenas relaciones con el país beneficiario y ganaron su confianza crea dificultades psicológicas de ambos lados. Por consiguiente, los coordinadores sectoriales deben tener seguridad en cuanto a su cargo y expresar el punto de vista del gobierno y sus propias opiniones profesionales durante el proceso de negociación y cuando se llega

a acuerdos. Eso es necesario para que los gobiernos puedan adquirir el control de todas las actividades de desarrollo.

Los gobiernos no deberían cambiar el personal clave cuando éste obtiene buenos resultados. Es importante asimismo que los gobiernos tomen conciencia de que sufrirán a manos de los organismos multilaterales poderosos a menos que sus mejores funcionarios participen en las negociaciones, con la garantía de que permanezcan durante todo el proceso de negociación. El fracaso de la introducción del enfoque sectorial en Bangladesh se explica en parte por el cambio de titular del puesto clave de coordinador de proyecto.

No se deben entrelazar los tipos de financiación. Los gobiernos han de examinar sus inversiones de manera realista y no deberían preparar programas demasiado ambiciosos que no puedan ser absorbidos. No deberían entrelazar su propia financiación con la de los organismos y deberían asignar la contribución del gobierno a los componentes más importantes a fin de garantizar que los programas sigan funcionando, incluso en las nuevas condiciones. Es preciso analizar escrupulosamente las repercusiones y prácticas financieras de un enfoque sectorial de la asistencia. Los organismos bilaterales deberían coordinar sus actividades y colaborar, pero no deberían entrelazar su financiación con la de los organismos multilaterales, a fin de evitar un retraso en el desembolso global si el organismo administrador de los fondos tropieza con problemas. Cada uno de los organismos interesados debería seguir cumpliendo sus obligaciones en caso de desacuerdo entre el organismo principal y el gobierno.

Autonomía del gobierno. El énfasis que los organismos encargados de promover el desarrollo ponen en la autoridad de los gobiernos suele ser, en realidad, ilusorio. En su mayoría, tienden a conservar el poder en sus manos. Asimismo, ningún gobierno está dispuesto a renunciar a su autonomía, por limitada que sea. En el caso de Bangladesh, el gobierno no aceptó que los organismos examinaran su presupuesto de rentas públicas. ¿Debería un gobierno someter sus recursos financieros a un examen exterior, a cambio de una ayuda, cuando en primer lugar suele existir una oposición a la petición de préstamos? A veces, ni siquiera los préstamos blandos son acogidos favorablemente por los habitantes de los países en desarrollo. Los organismos que colaboran en el desarrollo han de establecer una relación de confianza mediante la transparencia de sus intenciones y acciones, y respetar la autonomía de los gobiernos.

Decir no cuando se está seguro. Los gobiernos beneficiarios de la ayuda deben aprender a rechazar los enfoques que causan retrasos en los programas en curso. Los cambios no deberían ocurrir en detrimento de los países en desarrollo. La experiencia de Bangladesh demuestra que los organismos encargados de promover el desarrollo no lograron convencer al gobierno de las ventajas del enfoque sectorial que habían propuesto, pues no aclararon su contenido ni prepararon su introducción como innovación. Dichos organismos deben aprender a cumplir los planes y programas gubernamentales siguiendo al mismo tiempo su propia retórica.

Referencias

- Banco Mundial. 1989. *The general education project appraisal report* [Informe de evaluación del proyecto de educación general]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1991-1996. *General education project status reports, 1-9* [Informes de progreso sobre el proyecto de educación general 1-9]. Dhaka, Misión Permanente del Banco Mundial.
- . 1996. *General education project impact monitoring indicator report* [Informe de seguimiento del impacto del proyecto de educación general]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1997a. *Implementation completion report of general education project* [Informe sobre la terminación de la ejecución del proyecto de educación general]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1997b. *The dancing horizon: human development prospects for Bangladesh* [Un horizonte fluctuante: perspectivas de desarrollo humano en Bangladesh]. Dhaka, Pioneer Printing Press.
- . 1998. *World development report* [Informe sobre el desarrollo mundial]. Nueva York, Oxford University Press.
- . 1999. *Bangladesh education sector review* [Informe sobre el sector de la educación en Bangladesh]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Bangladesh. Comisión de Planeamiento. 1991. *Annual development programmes 1991 through 1999* [Programas anuales de desarrollo de 1991 a 1999]. Dhaka.
- . Dirección de la Educación Primaria. 1997. *Monitoring report on primary education* [Informe de seguimiento sobre la educación primaria]. Dhaka.
- . —. 1998. *Primary education in Bangladesh* [La educación primaria en Bangladesh]. Dhaka, Bace Printers.
- . Ministerio de Hacienda. 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. *Annual budget* [Presupuesto anual]. Dhaka.
- . División de Educación Primaria y General. 1996. *Primary Education Development Programme 1997-2000* [Programa de Desarrollo de la Educación Primaria 1997-2000]. Dhaka, Gobierno de Bangladesh.
- . —. 1999. *Information card 1999* [Ficha informativa 1999]. Dhaka, Unidad de Ejecución y Supervisión de la Educación Primaria Obligatoria.
- Haq, M. 1997. *Human development in South Asia 1997* [Desarrollo humano en el Asia Meridional 1997]. Dhaka, University Press Ltd.
- Haq, M.; Haq, K. 1998. *Human development in South Asia* [Desarrollo humano en el Asia Meridional]. Dhaka, University Press Ltd.
- NORAD. 1995. *Pre-appraisal analysis of PEDP* [Análisis preliminar del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria]. Dhaka, Embajada de Noruega en Bangladesh.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. *Bangladesh human development report* [Informe sobre el desarrollo humano en Bangladesh]. Dhaka, Bikalpa Printing Press.
- Sedere, M. U. 1995. *Satellite schools pilot program* [Programa piloto para las escuelas "satélite"]. Washington, DC, Banco Mundial (Documento de trabajo n°1.)

T E N D E N C I A S / C A S O S

LA ESCUELA, EL "OTRO"

Y LA DISCRIMINACION:

UN OBSERVATORIO

PARA PREVENIRLA

Ángeles Sagastizabal

Introducción

En los estudios acerca de "La diversidad cultural en el sistema educativo argentino" se han abordado distintos aspectos de esta problemática, especialmente aquellos relacionados con la desatención a la cultura del alumno y el fracaso escolar.

En este sentido, hemos registrado datos acerca de un factor que consideramos de principal incidencia en esta relación: "la distancia cultural", entendiendo por ésta los diversos grados de continuidad entre la cultura del grupo de pertenencia del alumno y la cultura de la escuela. La mayor o menor distancia cultural se constituye en un factor importante del rendimiento.

Generalmente, las investigaciones que se realizan en esta área refieren a situaciones culturales claramente diferenciadas tales como las producidas por las migraciones a otros países o continentes, o a etnias aborígenes. En el caso de la Argentina,

Versión original: español

Ángeles Sagastizabal (Argentina)

Antropóloga, especialista en sociología política e historiadora. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Desarrolla sus tareas en el Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IRICE), del cual es vicedirectora. Centró sus estudios en el fracaso escolar en el nivel primario en escuelas urbano-marginales y étnicas y su relación con la distancia cultural entre la escuela y el alumno. Su libro más reciente es *Diversidad cultural y fracaso escolar: la educación intercultural de la teoría a la práctica* (2000).

existe una visión tradicional fruto de un imaginario construido desde los modelos de la organización nacional y el paradigma de la correspondencia entre Estado y Nación propia del siglo XIX, conjuntamente con los aportes de los contingentes migratorios europeos de ser un país homogéneo culturalmente, con escasa población indígena. Esta visión, parcialmente cierta y sólo aplicable en un determinado momento histórico a las grandes ciudades de la pampa húmeda y el litoral (Buenos Aires, La Plata, Rosario, Santa Fe), no se corresponde con la realidad social, ya que gran parte del territorio está poblado por grupos criollos o mestizos, habitantes del “interior”, culturalmente muy cercanos a los habitantes de los países limítrofes, tales como Paraguay, Bolivia, Chile, además de los grupos aborígenes, pertenecientes a diversas etnias cuyas lenguas y culturas no sólo se conservan entre los indígenas sino que también impregnan el habla y la cotidianeidad de los criollos, especialmente en las zonas rurales. Así ocurre principalmente en las áreas de habla guaraní y quechua.

Esta heterogeneidad cultural se actualiza entre otros factores por el incremento de las migraciones internas y de los países limítrofes a las grandes ciudades y por una tasa de natalidad mayor entre estos grupos que entre los sectores medios urbanos descendientes en su gran mayoría de los inmigrantes españoles e italianos de fines del siglo XIX y principios del XX.

La presencia en la periferia de las principales ciudades del país de los habitantes provenientes del “interior” ha puesto más en evidencia la problemática del fracaso escolar, especialmente en el nivel primario o general básico entre los alumnos provenientes de estos sectores, rendimiento diferenciado que históricamente estaba circunscrito a las escuelas rurales o de poblaciones pequeñas.

Desde nuestra investigación se considera cómo un componente muy importante de este fracaso escolar es la desatención a la diversidad cultural, ya sea por no reconocimiento o por desvalorización, lo que genera una “distancia cultural” muy acentuada entre docentes y alumnos cuando las normas, valores, creencias y comportamientos adquiridos durante la socialización primaria discrepan con las exigencias de la socialización secundaria.

En el ámbito educativo, este desconocimiento de la diversidad cultural se refleja, entre otros aspectos, en la escasa información acerca de determinados grupos socioculturales que recibe el futuro docente, información indispensable para su desempeño en diversos contextos: urbanos, urbano-marginados, indígenas y/o rurales, desconocimiento que se convierte en estereotipos, prejuicios y prácticas discriminatorias. Su análisis sistemático permitirá promover la utilización de estrategias y métodos para ayudar a transformarlas.

Buscando soluciones: El Observatorio

En este sentido, la creación de un Observatorio de las concepciones de los docentes y futuros docentes con respecto a los distintos grupos socioculturales y étnicos de la Provincia de Santa Fe, a través de un convenio celebrado entre el Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IRICE) dependiente del Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Oficina Internacional de Educación (OIE), de la UNESCO y el Ministerio de Educación de la Provincia, supone la realización de observaciones continuadas que permiten establecer un diagnóstico sistemático y comparativo acerca de las representaciones que los futuros maestros tienen acerca de los diversos grupos sociales. Esta información es útil para la elaboración de políticas educativas y orientadora de las acciones de formación docente, tanto de grado como de los docentes en ejercicio que realiza el Observatorio.

Las tareas que se desarrollan en el Observatorio son las de registrar y sistematizar datos sobre las concepciones y actitudes de los docentes y los futuros docentes con respecto a los distintos grupos socioculturales y étnicos, observar y estudiar las prácticas escolares generadas por dichas concepciones y sus consecuencias individuales, escolares y sociales, y especialmente desde una metodología de la investigación-acción, y elaborar estrategias técnico-pedagógicas en grupos escolares culturalmente diversos conjuntamente con los maestros en servicio a los fines de disminuir el fracaso escolar.

Las prácticas escolares vigentes en nuestro medio con respecto a la diversidad cultural de la matrícula se caracterizan por ser:

...actividades y programas concretos de tipo funcional que los maestros y profesores, en contacto directo con el problema en sus aulas se han visto obligados, en unos casos a improvisar y en otros a construir¹.

Estas respuestas funcionales a un problema que se impone por presencia, pero que no ha sido previsto por el sistema, tiene diversas expresiones, en el mejor de los casos proyectos que tratan de “nivelar” o de mejorar el rendimiento a través de la atención de dificultades concretas. Ejemplo de esto son los talleres para el mejoramiento de la lectura o de la escritura, o las “clases” de las maestras niveladoras. Pero en otros casos se implementa lo que en trabajos anteriores hemos caracterizado como una “pseudoadecuación”², pues ésta no sólo no soluciona los problemas que genera una diversidad cultural ignorada, sino que además suele transformar la diversidad en deficiencia como consecuencia de percibir la diversidad no como diferencia, sino como déficit.

La labor que desarrolla el observatorio contribuye a conformar un modelo superador de las prácticas existentes, ya que:

recoge el cauce teórico-práctico que, fundamentado en análisis y estudios sobre la sociedad multicultural y la sociedad multiétnica, y en concreto sobre el fenómeno de las migraciones en esta realidad social, considera el tema como un problema global y complejo, que supera la simple respuesta funcional y puntual a una necesidad local. Investigación básica y aplicada en orden de ofrecer modelos de análisis y actuación, con sus consecuentes ayudas instrumentales³.

Recogiendo datos de la realidad

Para poder establecer la tan dificultosa relación entre teoría y práctica, diseñamos nuestra tarea como una investigación-acción, pues a partir de los datos proporcionados por el Observatorio y los recogidos en los trabajos de campo en escuelas representativas de la problemática estudiada, se colabora con los docentes en la búsqueda de soluciones.

En este artículo se presentan los resultados de unas de las actividades de investigación del Observatorio acerca de la representación que los futuros docentes tienen acerca de los alumnos en relación al grupo de procedencia de los mismos. Para obtener esta información se aplicó, en una primera etapa, un cuestionario a 356 alumnos de Institutos de Formación Docente⁴ de la Provincia de Santa Fe (Argentina). El instrumento diseñado por la OIE es un cuestionario cuya aplicación permitirá además la comparación de los datos relevados con los de otros países y analiza las siguientes variables:

LA REPRESENTACION DE LA ESCUELA Y DE LA PROFESION DOCENTE

La representación de la escuela se construye a través de la calificación de “esencial”, “importante”, “poco importante” o “no concerniente” de 27 objetivos propuestos. La importancia que se asigne a estos objetivos nos permite conocer dicha representación y las funciones que se le atribuyen a la escuela.

Estos 27 objetivos, posteriormente agrupados en cuatro dimensiones, representan las siguientes posibles funciones de la escuela: la dimensión instrumental, la dimensión moral, la dimensión comunitaria y la dimensión de conformidad con los roles.

La *dimensión instrumental* centra la función de la escuela en la adquisición de conocimiento y el desarrollo de aptitudes. En ella se agrupan los siguientes objetivos: tener confianza en sí mismo; desarrollar el control de sí mismo; expresarse con facilidad; interesarse por el funcionamiento de las cosas; desarrollar su imaginación; apreciar el arte; leer, escribir, sumar y restar; practicar las reglas de higiene; desarrollar su capacidad deportiva.

La *dimensión moral*, asigna a la escuela como función principal la transmisión de los valores morales tales como: el sentido de responsabilidad, el respeto y el honor. Agrupa los siguientes objetivos: ser consciente de sus responsabilidades; desarrollar su sentido moral; ser consecuente con sus elecciones; tener sentido del honor; respetarse a sí mismo.

La *dimensión comunitaria*, expresa la representación de una escuela que desarrolla las aptitudes necesarias para vivir en armonía con los otros, tener participación social activa y ser consciente de la realidad sociocultural. Se integra con los siguientes objetivos: tener espíritu crítico; comprender a los otros; conocer su cultura; integrarse en la comunidad; ser ciudadano activo; ser consciente de los problemas de su país; cooperar y ayudarse entre sí.

La *dimensión de conformidad* se refiere a una escuela cuya función es enseñar a los alumnos a comportarse de acuerdo a los roles tradicionalmente asignados a los niños: el respeto a las reglas, la jerarquía, la conformidad con los roles genéricos. En ella se incluyen los siguientes objetivos: ser aplicado y estudioso, ser ordenado y puntual; interesarse en las disciplinas enseñadas en la escuela; obedecer; respetar la autoridad; que un niño actúe como un niño y una niña actúe como una niña.

La concepción del rol docente: las opciones elegidas se clasifican en tres dimensiones: instrumental, tradicional y comunitaria.

Los motivos de elección de la tarea docente: se ordenan en cinco dimensiones en relación a: la profesión en sí, la utilidad individual o social, las ventajas secundarias, el éxito y la contribución al desarrollo.

Las soluciones (posibles) a las dificultades escolares: las respuestas se refieren a tres dimensiones según el grado de interacción entre los diversos grupos culturales: soluciones basadas en responder a las características culturales propias del grupo (separación); soluciones que refieren a la “compensación”; y las “mixtas” que favorecen el intercambio.

La diferenciación sociocultural: en el caso presentado esta diferenciación se refiere a los siguientes grupos: clase media urbana, grupos urbano-marginados y grupos aborígenes. Se observa por medio de:

- La representación intergrupo de las facilidades de aprendizaje. A través de la calificación de “muy difícil”, “difícil” o “fácil” de los objetivos propuestos en la primera pregunta según el grupo de pertenencia del alumno. Ésta es la variable que se analizará en el presente artículo, pues permite conocer la concepción del alumno especialmente en lo que refiere a la percepción de sus potencialidades y de las competencias adquiridas durante su socialización primaria según su grupo de pertenencia.
- La atribución de causas de las dificultades escolares. En tres dimensiones: las causas familiares, las causas propias del alumno y las causas propias del sistema escolar.
- La diferenciación de las facilidades de aprendizaje y de las causas de las dificultades escolares.
- La pertenencia al grupo: proximidad de los grupos de pertenencia.
- La diferenciación cultural según los grupos de pertenencia de los alumnos.

El “otro”: lo que nos dicen los datos

Existe una fuerte homogeneidad en las respuestas, especialmente en lo que se refiere a la visión del “otro”. A pesar de que los futuros docentes encuestados provienen de hogares con distintos niveles de escolarización, habitan en distintas ciudades y pueblos de la provincia de Santa Fe y difieren en características personales tales como el sexo y la edad, se puede observar un estereotipo común en lo que se refiere a las concepciones de los alumnos provenientes de diversos sectores socioculturales.

En la representación intergrupo de las facilidades de aprendizaje se puede observar que la mayoría de los futuros docentes reconoce la cercanía cultural y por ende la facilidad en la enseñanza para los alumnos de clase media urbana, grupo social al que ellos mismos pertenecen.

En cuanto a la concepción que tienen de los niños provenientes de sectores urbano-marginados, se destaca la percepción de una importante dificultad en la enseñanza no sólo de los saberes formales (“leer, escribir, sumar y restar” o “interesarse por las disciplinas escolares”), sino también de la transmisión de conocimientos y actitudes que posibiliten su desarrollo personal (“tener confianza en ellos mismos”, “ser consciente de sus responsabilidades”, “desarrollar sus capacidades intelectivas”). Esta visión negativa en cuanto a las posibilidades de enseñanza obviamente ligadas a dificultades de aprendizaje, se extiende a hábitos y conductas propias de la socialización primaria dentro del grupo familiar tales como: “practicar las reglas de higiene”, “expresarse con facilidad”, “respetar a la autoridad”, y a los valores socialmente aceptados y compartidos tales como: “desarrollar su sentido moral”. Esta concepción del niño proveniente de grupos urbano-marginados se corresponde con aquellos objetivos escolares que los futuros docentes califican como fáciles de lograr entre estos alumnos. Los dos más elegidos son “desarrollar sus capacidades deportivas” y “ayudarse y cooperar entre sí”.

Con respecto a los niños procedentes de grupos aborígenes, los estudiantes de magisterio consideran muy difícil o difícil de alcanzar los objetivos relacionados con su autoestima e integración social: “tener confianza en ellos mismos” y “ser ciudadanos activos”. Los objetivos relacionados con el aprendizaje formal también alcanzan altas frecuencias de calificación difícil, especialmente “desarrollar sus capacidades intelectivas” e “interesarse en las disciplinas enseñadas en la escuela”. Por el contrario, se considera fácil el logro de los objetivos: “conocer su propia cultura”, – ¿quizá porque no la aprenden en la escuela? – y “desarrollar sus capacidades deportivas”.

Agrupados en las dimensiones que representan, se observa que para los alumnos provenientes de clase media urbana la dimensión instrumental, moral y comunitaria se considera fácil de alcanzar por la escuela. Para los grupos urbano-marginados y grupos aborígenes predomina la calificación de difícil en las tres dimensiones, alcanzando los valores más altos en los grupos urban-marginados.

Se asignan como causas del fracaso escolar para los grupos urbano-marginados y los grupos aborígenes las ligadas a su situación socioeconómica, especialmente las que refieren a carencias del grupo familiar, por lo cual se adjudica el fracaso escolar al “nivel socioeconómico de los padres”, a la “falta de medios y material”, al “nivel de instrucción de los padres” y al “insuficiente manejo del castellano” en los niños indígenas.

En cuanto a los modos de superar estas dificultades, de las posibles soluciones propuestas obtuvieron mayor porcentaje de elección: “Desarrollar una formación específica para los maestros que trabajen con alumnos procedentes de los diferentes grupos mencionados” y “reducir el número de alumnos por clase para poder dedicarse a cada alumno en particular”.

La alta elección de la necesidad de formación docente de grado que contem-

ple la diversidad cultural de los alumnos muestra que los estudiantes de los Institutos de Formación Docente son conscientes de su actual formación monocultural, y de los vacíos que esta genera cuando se trabaja en contextos multiculturales.

Esto nos lleva a preguntarnos si existen en la actualidad contextos homogéneos culturalmente, o si todo docente debe recibir en su formación los conocimientos teóricos y prácticos correspondientes para desempeñarse en realidades sociales heterogéneas y complejas como lo son las sociedades actuales. La diversidad cultural, se manifiesta de manera múltiple. El antropólogo Rosaldo⁵ afirma que:

Las fronteras culturales se han movido de un lugar marginal a uno central [...]. Las ciudades del mundo actual incluyen cada vez más a las minorías definidas por la raza, el grupo étnico, idioma, clase, religión y orientación sexual. Los encuentros con la "diferencia" ahora invaden la vida cotidiana moderna en marcos urbanos.

En una sociedad globalmente intercomunicada cada día se convive más con la diversidad. La ausencia de sistematizaciones teóricas acerca de esta realidad dificulta la formación de un docente para que pueda ejercer en diversos contextos y realizar las adaptaciones curriculares pertinentes, como también impide la posibilidad de iniciar el proceso de enseñanza-aprendizaje desde los conocimientos del niño y su comunidad.

Conclusiones

Los futuros docentes comparten con la sociedad global las características fundamentales de la apreciación del "otro". Según el modo jerárquico, que se basa en no reconocer el derecho a la diferencia, el "otro" debe asimilarse, no tiene derecho a diferir o a ser "otro", por lo tanto se debe "hacer semejante" para "ser". Así, la escuela es concebida como agente de la uniformización cultural, la cultura dominante se impone como el único modelo posible, y la discrepancia con respecto a él constituye la marginalidad. Este modo jerárquico presenta matices, en el caso estudiado se observa una clara relación con la visión de las carencias en los alumnos provenientes de sectores urbano-marginados. Esa visión parte de una concepción de la sociedad con distintos niveles de desarrollo:

Se concibe a la sociedad como polarizada entre un sector moderno y un sector obsoleto. Este sector deberá alcanzar al moderno para el beneficio de la sociedad nacional a través de medidas de aceleración externa.

Dentro de esta línea de pensamiento las etnias indígenas se caracterizan por un sistema de carencias: todo aquello que no tienen en términos tecnológicos, de indicadores urbanos y modernos de bienestar, de consumo, y de aspiraciones a estilos de vida de sectores medios-urbanos⁶.

En el caso estudiado también se erige a la clase media urbana como modelo social, y el modo de atender la diversidad es disminuir las "carencias" por medio de políticas educativas compensatorias. Se produce en esta concepción del "otro" una peli-

grosa correspondencia entre carencias materiales con carencias de otros órdenes: culturales, afectivas, intelectuales, y morales⁷. El alumno “carenciado” es visto como un desposeído, al que la educación y la escuela debe enseñarles “todo”, ignorando y desvalorizando el capital cultural que el niño ha incorporado en su socialización primaria.

Entre los futuros docentes se observa esta visión de carencias más vinculada a los alumnos “criollos”, provenientes de los sectores urbano-marginados – habitantes de las “villas de emergencia” también denominadas “villas miseria” – que a los alumnos aborígenes. Mientras que a estos últimos se los ve como miembros de “otra cultura”, que aunque desvalorizada es reconocida, a los “niños de la villa” sólo se los concibe desde lo que les “falta” para asemejarse a “nosotros” –clase media urbana – y se los define desde lo negativo: lo que “no tienen” se constituye en lo que “no son”. Se desconoce así su capital cultural y pasan a ser sujetos sólo reconocidos por “una cultura del contravalor”.

Se debe tener en cuenta que cuando nos referimos a los alumnos provenientes de estos sectores urbano-marginados, la labor de la institución escolar adquiere mayor significación, pues:

No se trata solamente de personas que tienen problemas de aprendizaje que resolver, sino que vienen de un universo de exclusión sin tener la posibilidad de manejar los mecanismos de una sociedad compleja. La escuela enseña a leer y a escribir, pero enseña también la cultura general y forma el razonamiento lógico y la capacidad de abstracción. Éstas son las herramientas del poder ser, del poder hacer, del poder existir. Y es el conjunto de estas herramientas el que da la capacidad de poder leer el mundo [...] Se trata de un problema social de “toma de poder” sobre la realidad⁸.

Para facilitar esta inserción en la sociedad global, la educación formal puede y debe brindar las herramientas indispensables, especialmente a los futuros docentes, en una formación de grado para revalorizar la función social del aprendizaje formal como componente indispensable en la participación social.

En cuanto a los alumnos provenientes de etnias aborígenes, la visión prevaleciente se acerca más a un modo de aceptación exótica o idealizada, pues se reconoce su identidad, pero como un “otro” ajeno a “nosotros”.

Aparece así un mayor reconocimiento de su cultura de origen. Esta visibilidad de la cultura étnica puede interpretarse desde dos puntos de vista, opuestos y complementarios. Por un lado constituye una valoración positiva del mantenimiento de una tradición cultural, pero por otro lado esta “visibilidad cultural” conlleva también una carga de marginalidad, ya que:

la ciudadanía y la visibilidad cultural parecen estar relacionadas a la inversa. Cuando una crece, la otra decrece. Los ciudadanos titulares carecen de cultura y aquéllos que están más envueltos en ésta carecen de ciudadanía plena. A “nuestros ojos”, nosotros parecemos “gente sin cultura. Por cortesía, “nosotros” ampliamos este status no cultural a la gente que (“nosotros” creemos) se parece a nosotros⁹.

Prevalece una visión del “exotismo”: algo valioso, siempre y cuando se mantenga lejano, extraño. Esta visión del alumno proveniente de sectores indígenas responde a una percepción idealizada, especialmente de aquellos rasgos culturales actualmente revalorizados desde la cultura de la postmodernidad, tales como el respeto a la naturaleza, la medicina naturista, los conocimientos chamánicos, la vida comunitaria, visión muy similar a la del “buen salvaje”.

Reconocer la alteridad en pleno sentido, al “otro” como semejante que tiene los mismos derechos y beneficios que podemos tener “nosotros”, implica una aceptación en “igualdad de condiciones”. Construir este tipo de relación es complejo, pues supone primero un reconocimiento de la problemática para luego iniciar el camino hacia una convivencia entre culturas que permita valorar la propia identidad y respetar la ajena. Se presenta así como un “problema de sociedad” a cuyo respecto Rosoli¹⁰ afirma:

el pluralismo de los inmigrantes está desequilibrado, en el sentido de que se trata de una pluriculturalidad fuertemente jerarquizada en el plano social y jurídico por vía del estatuto socio-económico minoritario (es decir, de no-ciudadanos), donde el “distinto” se confunde con el “desigual” y el “discriminado”. Queriendo operar culturalmente de modo constructivo no se tratará solamente de integrar diferencias culturales, reconociéndolas como positivas, sino de integrar estas alteridades que se caracterizan por carencias sociales y necesidades que deben ser satisfechas.

Por lo tanto, sostiene, no sólo se producen “problemas sociales”, sino cuestionamientos más profundos tales como los referidos a las perspectivas del estilo de vida, y a la necesidad de efectivizar una democracia en sentido amplio, es decir, una democracia social que combata las discriminaciones y la pobreza, una democracia cultural que valore otras culturas además de la hegemónica y una democracia internacional basada en la cooperación y la solidaridad.

Estos “problemas de sociedad” también se actualizaron en nuestro país cuando el indígena y el criollo dejaron de ser una realidad lejana del “interior” de algunas provincias o de otros países, para convertirse en una presencia cercana. La escuela urbana debió enfrentar el problema de atender una matrícula culturalmente diversa, tarea para la cual la institución y los maestros no estaban formados.

Conocer la “distancia cultural” entre el alumno y la escuela, explicitar las percepciones del “otro” – sujeto de aprendizaje – que sustentan las prácticas de enseñanza, construir estrategias institucionales y didácticas conjuntamente con los docentes, son tareas del Observatorio que contribuyen a lograr una escolarización más efectiva considerando que la alfabetización – en sentido amplio – es una herramienta indispensable en nuestra sociedad, la adquisición básica para constituirse en ciudadano.

Notas

1. J. Merino Fernández y A. Muñoz Sedano, Ejes de debate y propuestas de acción para una pedagogía intercultural, *Revista de educación* (Madrid, CIDE), n° 307, 1995, pág. 131.

2. M. A. Sagastizabal, La discriminación educativa un problema social, *Revista de educación* (Rosario, Argentina), 1992.
3. J. Merino Fernández y A. Muñoz Sedano, *op. cit.*
4. Se seleccionaron nueve Institutos de Formación Docente o Institutos de Profesorado en Escuela General Básica en diversos contextos geográficos (grandes y pequeñas ciudades) y con matriculas provenientes de sectores medios y medios bajos.
5. R. Rosaldo, *Cultura y verdad*, México, Grijalbo, 1991, pág. 37.
6. M. Amadio, Caracterización de la educación bilingüe intercultural, *Educación y pueblos indígenas en Centro América. Un balance crítico*, (Santiago de Chile), OREALC, 1987, pág. 19.
7. Al respecto Díaz-Couder afirma “Cuando se trata de formular un perfil de los pueblos amerindios, las más de las veces el retrato resultante es de la carencia: carencia de recursos económicos y materiales, carencia de condiciones de higiene y sanitarias adecuadas, carencia de educación (y por tanto deficitarios culturalmente) e incluso carencia idiomática (“ni siquiera hablan español” o “lo que hablan no es un idioma, es un dialecto”. De este modo la carencia aparece como uno de los rasgos principales de la indianidad. E. Díaz-Couder, Diversidad cultural y educación en Iberoamérica, *Revista Iberoamericana de Educación*. n° 17 (Madrid, OEI), 1998, pág. 11.
8. F. Azzimonti, en: F. Carbonell, Actitudes y actuaciones socioeducativas con los inmigrantes extracomunitarios y sus familiares, *Revista de Educación* (Madrid, CIDE), 1995, pág. 67.
9. R. Rosaldo, *op. cit.*, pág. 183.
10. G. Rosoli, Migraciones internacionales, nuevas identidades étnicas y sociedades multiculturales, *Estudios migratorios latinoamericanos* (Buenos Aires, CEMLA), 1993, págs. 347-348.

T E N D E N C I A S / C A S O S

LOS DERECHOS DEL NIÑO

Y LA EDUCACION EN EL JAPON

A LA LUZ DE LA CONVENCION

DE LAS NACIONES UNIDAS

*Akiyoshi Kawaguchi*¹

Introducción

El Japón ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño el 22 de abril de 1994, cinco años después de su aprobación, para unirse a otros 157 Estados Miembros. En 1996, dos años después de la entrada en vigor de la Convención, el Gobierno preparó un informe sobre la situación de los derechos del niño en el Japón y las medidas adoptadas para ahondar la legislación y las políticas nacionales con la Convención y lo presentó a las Naciones Unidas con el título *Informe del Estado Parte*². También presentaron informes, pero discrepantes, diversas asociaciones que se habían ocupado de promover la libertad y los derechos del niño en el Japón, o que habían participado en las actividades internacionales conjuntas des-

Versión original: inglés

Akiyoshi Kawaguchi (Japón)

Profesor de educación y de legislación educativa. Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad de la Prefectura de Aichi. Ha estudiado sobre todo los principios jurídicos del sistema educativo y de la administración de la enseñanza, los derechos y libertades del niño en el medio escolar, la formación docente y la reforma de la enseñanza en un contexto de desarrollo sostenible en los países en transición. Entre sus últimos libros cabe mencionar: *Reforma educativa y administración de la enseñanza* (1995, coautor), *La legislación en materia de educación y los derechos del niño* (1998, coautor). También es autor de artículos como: Reformas recientes de la legislación educativa y autonomía escolar, en la *Revista de legislación educativa* (de próxima aparición). Correo electrónico: akiyoshi@lit.aichi-pu.ac.jp

tinadas a hacerlos efectivos; tras criticar la situación de los derechos reales y procesales de los niños que viven en el Japón, sin distinción de nacionalidad, llegaban a la conclusión de que, por lo general, no correspondía a la presentación que de ella se hacía en el *Informe del Estado Parte*³. En mayo de 1998 tuvo lugar una audiencia ante el Comité de los Derechos del Niño. Se tomaron en consideración los informes discrepantes de las organizaciones no gubernamentales y se compararon con las directrices que fijó el Comité de los Derechos del Niño. En sus observaciones finales, el Comité formuló al Gobierno del Japón recomendaciones sobre 22 cuestiones⁴.

El presente artículo, en el que se toman esas controversias como punto de partida, tratará de definir el nivel de observancia de los derechos del niño en el Japón y los problemas más importantes que se plantean, especialmente en el medio escolar. Con este fin, abordaremos en primer lugar los problemas relacionados con los derechos comunes a todos los niños, cualquiera que sea el país o la sociedad en que viven, como los problemas de la libertad, entre ellos la libertad personal, y la igualdad en la educación. A continuación, examinaremos los problemas de los derechos del niño en relación con la educación que son propios del Japón, y que, por sus características, parecen estar profundamente arraigados en la educación japonesa. Por último, se pondrán de relieve, desde un punto de vista global, las dificultades que plantea, en los albores del nuevo siglo, la observancia de los derechos del niño en la enseñanza en el Japón.

Libertad en la educación e igualdad en la escuela

IGUALDAD EN LA EDUCACION

La igualdad de derechos consagrada en el Artículo 2 de la Convención puede constituir un importante principio rector de la educación y permitir así que en el siglo XXI ésta alcance su objetivo. Habida cuenta de esos derechos, la Convención especifica que debe garantizarse el derecho del niño a la educación reconocido en su Artículo 28. Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, el artículo de la Constitución del Japón referente a la educación (Art. 26, 1946) y la Ley Fundamental de Educación (Art. 3, 1947) ya consagraban el mismo principio jurídico que la Convención. Ahora bien, aunque en el *Informe del Estado Parte* se afirma que están prohibidas todas las formas de discriminación contra los niños por parte de las autoridades oficiales (párr. 48), sí existen en la educación verdaderas desigualdades que no pueden pasarse por alto.

Niños extranjeros

Entre los extranjeros que viven en el Japón se pueden encontrar ejemplos de desigualdad en la esfera de la enseñanza. En diciembre de 1998 vivían en el país 1.510.000 extranjeros, es decir, el 1,2% de la población. De ese total, 650.000 eran oriundos de Corea, ex colonia japonesa, o descendientes de tercera o cuarta generación de

coreanos. Alrededor del 80% de esos niños coreanos están matriculados en escuelas públicas o privadas en las que la enseñanza se imparte en japonés. En cuanto a la lengua materna y la enseñanza en función del origen étnico, en el *Informe del Estado Parte*, según el cual a los niños extranjeros se les imparte la “misma enseñanza” (*Informe*, párr. 231) que a los niños japoneses, no se reconoce que haya discriminaciones de algún tipo en relación con el contenido lingüístico de la enseñanza. Ahora bien, salvo en contadas excepciones, por competentes que sean, a los egresados de las escuelas para alumnos de origen extranjero no se les permite ingresar en ninguna escuela secundaria pública, universidad ni instituto de enseñanza postsecundaria nacional. Además, en 1995 acababan de llegar 11.542 niños extranjeros procedentes de países sudamericanos o asiáticos, que necesitaban aprender el japonés para poder matricularse en escuelas públicas. Pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos municipales para crear y administrar diversas escuelas que llegaran hasta la enseñanza de segundo ciclo, esos alumnos tienen que superar los mismos problemas a que hicieron frente los inmigrantes que los precedieron para obtener resultados satisfactorios en las escuelas japonesas.

Poblaciones indígenas

En el Japón, los *ainos*, población indígena a la que puede aplicarse lo dispuesto en el Artículo 30 de la Convención, viven principalmente en Hokkaido, en el norte del país, y son entre 30.000 y 50.000. En 1993, las oportunidades de recibir una educación eran mucho más reducidas que las del japonés medio, con un índice de ingreso en la enseñanza secundaria del 87,4%, y de ingreso en la enseñanza postsecundaria del 11,8%. Aun después de promulgada la ley de 1997 referente a los *ainos*⁵, el derecho a utilizar su idioma y a que se reconozca su cultura en la enseñanza pública no están plenamente garantizados (véase el *Informe del Estado Parte*, párr. 218). Además, en Okinawa los problemas de los derechos del niño a la educación, no mencionados en el *Informe*, son más complejos. Hasta finales del siglo XIX Okinawa era un país independiente que se conocía con el nombre de “reino de Ryûkyû”. La población indígena de Ryûkyû conservó su idioma, su cultura y su historia. Pese a ello, en la actualidad no se acepta completamente la condición de minoría de la población de Ryûkyû y, como en Okinawa hay una base militar estadounidense, en la isla se tropieza con múltiples dificultades para impartir enseñanza a los jóvenes⁶.

Discriminación de una casta en la enseñanza

Los japoneses de la clase *buraku*, que forman parte del sistema discriminatorio cuyos orígenes datan de los comienzos del periodo Edo, hace 400 años, siguen estando privados, en la época moderna, de los derechos humanos fundamentales y sus hijos son objeto de prejuicios y de discriminación. Además, esa actitud discriminatoria todavía subsiste en el ámbito de la enseñanza. El nivel de instrucción de los niños pertenecientes a la clase *buraku* es más bajo que el de la media, el índice de ingreso en la escuela secundaria es del 80% y el de ingreso a la enseñanza postsecundaria,

del 24,7%. A pesar de los diversos esfuerzos encaminados a promover los derechos humanos en el ámbito de la enseñanza, entre ellos, el fomento de la sensibilización en torno a la educación en los *dowa* para tratar de poner coto a la discriminación en la esfera de la enseñanza, el hecho de ser *buraku* todavía es un factor de peso que obstaculiza el logro de la igualdad de oportunidades en la enseñanza.

Además de lo señalado, en el Japón los grupos sociales desfavorecidos, entre ellos los niños discapacitados y las mujeres, siguen siendo hasta la fecha objeto de discriminación en la enseñanza. Ahora bien, no existe ni en la Constitución ni en la Ley Fundamental de Educación ninguna disposición que permita explícitamente negar el ingreso a la escuela, particularmente por discapacidad. Esa forma de discriminación se considera injustificada o ilícita, no sólo en las teorías sobre el derecho de la educación sino también en los procesos judiciales⁷.

LA ESCUELA Y LOS DERECHOS HUMANOS DEL NIÑO

El derecho a la educación

Hace más de medio siglo que el sistema educativo japonés ha incorporado el concepto de derecho a la educación. Además del derecho positivo a las oportunidades educativas que garantiza el Estado, esta idea se extiende a los derechos correspondientes al ámbito de las libertades civiles, como la búsqueda de la verdad o el “derecho a aprender”⁸ de que debe disfrutar el niño durante su desarrollo. Dicho en otras palabras, no se puede alcanzar la prosperidad social, fundada en el desarrollo de cada niño considerado como un ser humano si éste no goza del “derecho a aprender”, principio que ya consagraba la Declaración sobre el derecho al aprendizaje que la UNESCO aprobó en 1985⁹. De ahí que “el derecho del niño a la educación”, proclamado en el Artículo 28 de la Convención, garantice no sólo la igualdad de oportunidades en la enseñanza, sino también la libertad de aprender, interpretada en relación con la libertad de impartir una educación en el medio familiar – parte de los derechos de los padres – y la libertad de establecer instituciones privadas de enseñanza y de optar por ellas (párr. 2 del Artículo 29). Según se interpreta en el Japón, comprende además la libertad de los autores de libros escolares y la libertad profesional de los educadores. Huelga decir que no faculta a los interesados para realizar actos arbitrarios. Por el contrario, deben atenerse a los principios universales que se enuncian en el párrafo 1 del Artículo 29 de la Convención y contribuir a ponerlos en práctica¹⁰. Ahora bien, debido a fuertes presiones políticas, los principios de la educación pública japonesa y la libertad necesaria para sustentarla no se aplican plenamente, y, en consecuencia, puede afirmarse que el derecho a la educación se está afianzando.

Disciplina escolar

Es sabido que hasta hace poco tiempo en el Japón imperaban normas relativamente estrictas en el aula, resultado de los reglamentos dictados por las escuelas y de las

severas medidas disciplinarias previstas para las infracciones, que en algunos casos podían llegar hasta los castigos corporales. En cambio, en la actualidad la escuela padece lo que los periodistas han dado en llamar el “desmoronamiento del aula”, para referirse a los problemas de disciplina que obstaculizan la actividad docente. En esta situación, la disciplina escolar ha comenzado a tambalearse. En primer lugar, no se han puesto plenamente en práctica las medidas adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre “de modo compatible con la dignidad humana del niño”, como se estipula en la Convención (párr. 2 del Artículo 28). En otras palabras, el paso del niño por las distintas etapas del aprendizaje, tal como los propios niños lo acepten y entiendan, debe considerarse un derecho humano fundamental. Aprobar y hacer cumplir normas escolares sobre el peinado, la vestimenta, comprendidos los uniformes escolares, o cualquier otra norma sobre detalles de su vida dentro y fuera de la escuela, sin ofrecer la posibilidad de que los niños o sus padres expresen libremente sus opiniones o tomen parte en las decisiones, equivale a dejar el derecho a “la libertad de expresión” (Artículo 13) en el umbral de la escuela, sin ningún fundamento jurídico. En segundo lugar, cabe señalar que las medidas disciplinarias que se aplican en los establecimientos de enseñanza para sancionar el incumplimiento de las normas en algunos casos no garantizan la protección de los derechos, desde el punto de vista del procedimiento, por no tomar bastante en cuenta los derechos ni el desarrollo del niño y no recurrir en suficiente medida a otras posibilidades como las de hacer advertencias y oír a los alumnos. En tercer lugar, la disciplina *de facto* se vale a menudo de los castigos corporales que están prohibidos por la ley y que incluso podrían ocasionar la muerte del niño.

Derecho a la información

El derecho a la vida privada, que comprende el derecho a controlar la información de carácter personal (Artículo 16 de la Convención), y el derecho a la información (Artículo 17) también son esenciales para los niños y deben interpretarse como derechos humanos de un nuevo tipo. En el Japón, la información administrativa de la enseñanza y la información personal sobre los niños, sus padres y su escolaridad todavía no son accesibles a los interesados. Pese a haberse promulgado una ley sobre la transparencia en mayo de 1999, sólo la cuarta parte de los gobiernos municipales hizo cumplir las normas sobre el acceso a la información y su protección. De ahí que a menudo se entablen procesos sobre la divulgación de información, puesto que ni siquiera es accesible a las partes interesadas el historial de los alumnos, que forma parte de los registros públicos de los establecimientos de enseñanza. Además, como no tienen acceso a la evaluación de los alumnos, que consta en el boletín de calificaciones obtenidos en los exámenes, los niños y los padres tienden a no expresar libremente sus opiniones a las autoridades escolares.

NIÑOS MALTRATADOS EN LA ESCUELA

En general, por “malos tratos” se entienden las presiones físicas o mentales o el

abandono que los padres o tutores infligen a los niños. En esta sección nos referimos en general a los castigos corporales practicados por los docentes y al tipo de hostigamiento que en algunos países se conoce con el nombre de “novatadas” y que constituyen una violación de la seguridad corporal en el medio escolar.

Castigo corporal practicado por los docentes

El castigo corporal es obviamente una violación de la libertad individual del niño, que provoca traumas psicológicos; no se puede recurrir a ese medio como forma de administrar la disciplina escolar de “modo compatible con la dignidad humana del niño” (párr. 2 del Artículo 28). Este principio se funda en la disposición que prohíbe los castigos corporales enunciada en el Artículo 11 de la Ley de Enseñanza Escolar (1947). No obstante, el número de docentes que, infringiendo esta norma, están dispuestos a emplear los castigos corporales ha aumentado. Según los resultados de una encuesta realizada por el Ministerio de Educación, en 1996, un total de 599 docentes recurrieron a los castigos corporales¹¹. Ese mismo año, 2005 niños fueron víctimas de castigos corporales en establecimientos de enseñanza. Estas cifras no reflejan todo el alcance del problema. Pero prácticamente no se ha despedido a docentes por recurrir a estos castigos ilícitos. Evidentemente, el Japón sigue teniendo más a permitir que los docentes recurran a los castigos corporales que a impedirlo. No existe casi ningún procedimiento para hacer valer los derechos del niño ante los castigos corporales que le inflige un docente. Tampoco existe ninguna medida eficaz para evitar que se sigan produciendo. Un mínimo sería que la presentación de los hechos que figure en la Declaración de Caso de Castigo Corporal, documento que la escuela debe someter al Consejo de Educación, sea justa y fidedigna. También deberían tener acceso a ese documento el niño que haya sufrido el castigo corporal y sus padres. Además, para erradicar de la escuela los actos de violencia cometidos por docentes, convendría que durante su formación los supervisores de los Consejos de Educación, los administradores escolares y los docentes, comprendidos los estudiantes de magisterio, recibieran cursos sobre derechos humanos.

El hostigamiento o las novatadas (Ijime)

Entendemos por esta forma particular de hostigamiento que se da en los establecimientos de enseñanza las burlas, por lo general humillantes, las amenazas, la exclusión del grupo o el empleo de la violencia contra un niño. Como consecuencia, la libertad corporal y mental del niño están amenazadas y a menudo hasta su vida puede correr peligro. Este fenómeno, de carácter mundial, no se produce exclusivamente en el Japón pero en este país el número de casos asciende a 50.000 por año, y en 1996 llegó a 60.000. Los incidentes se producen en un tercio de las escuelas elementales o secundarias y en la mitad de las escuelas del primer ciclo de enseñanza secundaria¹². Se supone que en realidad la situación es todavía mucho más grave. Para poner fin al hostigamiento, que podría asimilarse al castigo corporal, se debe romper la ley del silencio que impera en la escuela. Según el Comité de los Derechos

del Niño, es necesario que las escuelas sean más abiertas y que los niños y los padres participen en los procesos de solución de problemas y de planificación, como forma de luchar contra el hostigamiento que, según se cree, deriva de las mismas causas que los castigos corporales. Junto con el amparo procesal de los derechos del niño, hay que volver a analizar de qué forma la tolerancia y los valores generalmente aceptados pueden integrarse en los currículos. Como ya hemos dicho, también es necesario que desde las primeras etapas de sus estudios el personal docente reciba una formación exhaustiva en materia de derechos humanos.

Problemas relacionados con los derechos del niño en el Japón

NIÑOS QUE NO VAN A LA ESCUELA (*FUTOKO*)

En todo el mundo hay muchos niños que no pueden estudiar a causa de la pobreza y la guerra. Sin embargo, como se señala en el *Informe del Estado Parte*, en el Japón numerosos alumnos “no acuden o no pueden acudir a los establecimientos de enseñanza principalmente por factores o motivos psicológicos, emocionales, físicos o sociales” (*Informe*, párr. 223). Según una encuesta realizada por el Ministerio de Educación, el número de niños que faltó a clase más de 30 días en un año porque “no le gustaba ir a la escuela” ascendió a 20.000 en la escuela primaria (0,26% del total) y a 84.000 en los primeros cursos de enseñanza secundaria (1,87%). Además, el 70% de las escuelas públicas del primer nivel de enseñanza secundaria tropezó con este problema en 1998. Se estima que el número real de alumnos en esa situación es cuatro o cinco veces superior al de las estadísticas oficiales. Justo antes de salir para la escuela, esos niños manifiestan síntomas físicos como dolores de cabeza, dolores de estómago, vómitos y convulsiones. Además, entre los que no pueden acudir a clase hay quienes a veces se refieren al problema de la violencia familiar. El Comité de Cooperación en la Investigación, instituido por el Ministerio de Educación en 1992, llegó a la conclusión de que en esos casos “actualmente, existe una posibilidad de que cualquier niño del Japón deje de ir a la escuela”¹³. Se creyó que la causa estribaba en el carácter del niño y su relación con la familia, pero en nuestros días a menudo se citan como motivos el sistema educativo altamente competitivo y las tensiones excesivas que provoca un medio con esas características. En las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño también se señala la necesidad de adoptar medidas preventivas para hacer frente a este problema. Tal vez no se resuelva necesariamente aumentando el número de asesores inicialmente designados para atender consultas y facilitar el retorno a la escuela de los niños que no acuden a clase. En consecuencia, la solución podría ser reformar el sistema educativo actual para que ofrezca una enseñanza más variada, tanto en lo que respecta a las oportunidades como a la calidad, fundándose en el derecho de aprender.

DESCANSO, TIEMPO LIBRE Y ESPARCIMIENTO DEL NIÑO (*YUTORI*)

En el Japón, los problemas no se reducen a los de los niños que no van a la escuela (*futoko*). Como país altamente desarrollado con numerosas posibilidades materiales de distracción, puede considerarse que el Japón ha construido una sociedad de la abundancia. Si bien es cierto que los niños japoneses ya están libres de la cruel realidad del trabajo infantil, que todavía subsiste en otras partes del mundo, debemos prestar atención al aumento de la pobreza que se está produciendo pese a la actual prosperidad del país. En la propuesta¹⁴ del Consejo Consultivo Central de Educación se señalaba que la libertad de los adultos y de los niños se estaba reduciendo. En el *Informe del Estado Parte* se mencionan únicamente el mantenimiento y la promoción de las actividades culturales y recreativas previstas en el Artículo 31 de la Convención (*Informe*, párrs. 232 a 248), pero no se explica por qué los niños japoneses no gozan del derecho al descanso y el esparcimiento, o de la libertad de ejercerlo. El derecho al esparcimiento y las actividades recreativas, y el derecho a participar en las actividades culturales y artísticas consagrados en el mismo artículo de la Convención no están estipulados expresamente en ninguna ley o reglamento que fije el tiempo que los niños deben pasar dentro o fuera de la escuela. Las organizaciones no gubernamentales subrayan este problema desde hace tiempo¹⁵. En sus informes, señalan unánimemente que esos derechos dejaron de observarse a raíz de una política educativa que consistía en formar un personal calificado para satisfacer la demanda que imponía el rápido crecimiento económico observado a partir del decenio de 1960, y a un sistema educativo competitivo que prometía elevadas ganancias a los que tuvieran un historial excelente. Los adultos, que aceptaron esa política, hicieron que sus hijos entraran en el sistema competitivo de los exámenes de ingreso que les permitirían matricularse en escuelas de más prestigio en el futuro.

Además, en el Japón, las normas minuciosas – directrices pedagógicas – dictadas por el Ministerio de Educación circunscriben el contenido de la enseñanza primaria y secundaria en una medida rara vez observada en los demás países desarrollados. Funcionan como una normativa oficial, de modo que es de cumplimiento obligatorio el currículo en todo el país. De ahí que se hayan recargado los programas de la enseñanza pública al tiempo que la educación escolar se ha estandarizado en todo el territorio y que, a su vez, se haya acelerado la competición basada en la acumulación de conocimientos adquiridos para poder ingresar en mejores escuelas que representan una garantía de éxito en el futuro. Se generalizó así una forma de estudio que consiste en atiborrar la memoria de detalles y prosperaron las escuelas de preparación intensiva para los exámenes (*juku*)¹⁶. Por otra parte, se promulgaron normas escolares cada vez más innecesarias para reglamentar la vida de los niños dentro y fuera de la escuela. Se crearon asimismo clubes deportivos, destinados principalmente a actividades extraescolares, para seguir controlando el comportamiento de los niños. Los alumnos del primer nivel de enseñanza secundaria comenzaron a practicar actividades deportivas a diario, antes o después del horario normal de clase, lo cual significó una pérdida del tiempo libre.

Un problema serio que afecta a los niños japoneses, además de la falta de liber-

tad, es que no se toma en cuenta la importancia del esparcimiento, cuando en realidad es esencial para el crecimiento y la realización del ser humano. En un principio, en el Japón se tendía a reconocer el valor del esfuerzo y a desdeñar el esparcimiento. Entre los derechos consagrados en el Artículo 31 de la Convención se reconoce, en particular, que el derecho al esparcimiento es fundamental, no sólo desde un punto de vista pedagógico, sino también como forma de asegurar el interés superior del niño. Pese a ello, el tiempo asignado a las actividades recreativas está disminuyendo considerablemente como consecuencia de la explotación y la urbanización, y a raíz de lo competitivo que es el sistema educativo los niños empiezan a verse privados del recreo. Otro factor que puede contribuir a reducir las oportunidades que tiene el niño de jugar, aprender y crecer en grupo es que la tasa de natalidad disminuye regularmente. Además, aunque cuenten con un número mayor de clubes deportivos que practican la competición, muchas comunidades locales cada vez están perdiendo más su capacidad de proteger y fomentar la formación espontánea de grupos de niños de distintas edades.

SALUD FÍSICA Y MENTAL DEL NIÑO

En el Japón también existen problemas relacionados con la salud física y mental de los niños. Si bien es cierto que el índice de mortalidad infantil y el número de muertes provocadas por enfermedades infecciosas están disminuyendo rápidamente, de modo que alcanza el nivel sanitario del mundo desarrollado, como ya se ha dicho, sería exagerado estimar que los niños japoneses disfrutan “del más alto nivel posible de salud” (Artículo 24 de la Convención), ya se hable de salud física o mental. Se estima, por ejemplo, que está aumentando el número de niños con caries, problemas de visión y alergias. Además, se observan algunos problemas, como la ausencia de medicina preventiva y de tratamiento precoz de las enfermedades, un conocimiento insuficiente del estado de salud efectivo – que debería determinarse durante el examen médico que estipula la Ley de Sanidad Escolar – y la ausencia de visitas médicas periódicas. Se supone que la mala salud se debe a la contaminación ambiental, especialmente las emisiones de gases de escape y las ondas electromagnéticas, y a una menor resistencia a las enfermedades debida a la tensión psíquica¹⁷. En el *Informe del Estado Parte* no se hace ninguna mención de estos problemas.

En el *Libro Blanco* de 1998¹⁸ también se consigna, con respecto a la salud mental de los niños japoneses, que alrededor de 20% de los alumnos de los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria se muestran “impacientes e irritados”. Las razones que lo explican tienen que ver con: las relaciones humanas, en el 50% de los casos y las dificultades para entender el contenido de las clases, en el 34% de los casos en la escuela primaria y el 48% en los dos niveles de enseñanza secundaria. Además, uno de cada cuatro alumnos de los dos niveles de la enseñanza secundaria reconoce que a menudo se siente irritado sin ningún motivo. En la actualidad, en el 70% de las escuelas las enfermeras escolares ofrecen un servicio de apoyo permanente para tratar estos problemas psicológicos. Además, se llegó a la conclusión de que en 1996 el número de niños que “acuden regularmente a la enfermería esco-

lar en lugar de asistir a clase” representa el 12% de los alumnos de la escuela primaria, el 37% de los alumnos del primer ciclo de la enseñanza secundaria y el 19% de los del segundo ciclo. Además de dar asesoramiento sobre las cuestiones de salud mental en el marco de los cursos regulares de educación sanitaria y física, las enfermeras escolares promueven las consultas para tratar los problemas de salud.

La farmacodependencia o el uso indebido de drogas afectan más directamente la salud mental y física de los niños que se sienten muy presionados. Entre las personas que detuvo la policía por delitos relacionados con la droga en 1996, se encontraban 43 alumnos del primer ciclo de enseñanza secundaria y 219 del segundo ciclo. Según una encuesta realizada por el Ministerio de Educación, los alumnos de más edad saben más acerca de las drogas. Pese a ello, el hecho de que el 12% de los alumnos de tercer año de enseñanza secundaria considere que consumir drogas o no es una cuestión de elección personal parece obedecer a una ausencia de sentimiento de culpabilidad al respecto¹⁹. A pesar de los esfuerzos del gobierno central y de los gobiernos municipales, en las máquinas expendedoras de todas las ciudades del Japón se pueden adquirir de inmediato alcohol y cigarrillos y los estudiantes están sometidos a un intenso bombardeo publicitario que los incita a consumir esos productos. Es más, no sólo los adultos, sino también los niños pueden caer fácilmente en la toxicomanía. Las autoridades competentes no han creado bastantes programas de rehabilitación destinados a los farmacodependientes. Un aumento de este fenómeno es otro factor más de desestabilización que amenaza el futuro de los niños japoneses.

Problemas que plantea la observancia de los derechos del niño

EL DERECHO DEL NIÑO A PARTICIPAR EN LA EDUCACION

Por encima de todos los derechos, el derecho humano fundamental es el derecho a la educación, esto es, el derecho de aprender. Si no se respeta el derecho a la educación los demás derechos no se pueden ejercer como corresponde, lo cual no sólo vale para el presente sino también para el futuro. Actualmente se reconoce que los niños deben participar en las decisiones relacionadas con la educación. Sin embargo, según una encuesta, cuando se preguntó a los niños si se los consultaba con respecto a las normas escolares, sólo uno o dos de cada diez respondieron afirmativamente²⁰. Esto significa que el derecho de expresar su opinión que estipula la Convención (Artículo 12) no se aplica en las escuelas. Además, en la actualidad, no parece haber un sistema apropiado para que los niños puedan participar en la concepción de la educación que reciben. En el siglo XXI se debería garantizar a los niños el derecho a expresar su opinión en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con la educación y permitirles decir lo que piensan de la forma en que el sistema administrativo se relaciona con ellos. Estas garantías deben fundarse en el derecho positivo – por ejemplo, un reglamento sobre los derechos del niño – y en el derecho consuetudinario, cuyas disposiciones se confirman y promulgan en la comunidad. Más con-

cretamente, los objetivos ya enumerados se podrían alcanzar haciendo que los niños participaran en: 1) los procesos del sistema educativo, en particular los que tengan que ver con la violencia y el problema del hostigamiento; 2) el proceso de formulación, modificación o abolición de las normas escolares; 3) los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la disciplina y las medidas aplicables en los centros de enseñanza; 4) la elaboración de políticas, por parte del Consejo de Educación, en relación con los derechos del niño; 5) la prestación de declaración y la exposición de sus opiniones en relación con las decisiones que los afecten. Para lograr la participación de los niños en estos procesos deben reunirse algunas condiciones previas esenciales, como garantizar la libertad profesional de los docentes y lograr la participación de los vecinos en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la escuela del lugar. También es importante la responsabilidad de los padres o tutores en impartir a los niños, como lo establece el Artículo 5 de la Convención, la dirección y la orientación apropiadas o en ejercer sus derechos en su lugar. Con respecto a la situación tradicional, en que la educación de los niños depende de la escuela, de los docentes o de instancias administrativas, o en que el papel de la educación en el núcleo familiar o por parte de los padres, por no cumplirse, se ha delegado en las escuelas o *juku*, debería exigirse un cambio de importancia. Con este fin, se debería reorganizar el sistema de los Consejos de Educación, creando un organismo encargado de la autonomía de la educación en cada región, es decir que, en colaboración con los vecinos, el nuevo organismo debería apoyar el desarrollo y el ejercicio de la docencia en cada región. Además, las asociaciones de padres y maestros deberían reformarse de raíz para que pasen a ser organizaciones independientes que promuevan la participación de los padres en la educación. En definitiva, se trata más o menos de la forma en que los padres asumen naturalmente su responsabilidad como tales.

ACCESO A LA INFORMACION ADMINISTRATIVA RELACIONADA CON LA EDUCACION

Poder acceder a los datos personales no sólo forma parte de la protección de la vida privada, sino que es necesario para quien desee tener un control sobre la información que le concierne. En consecuencia, poner esa información a disposición de los niños y sus padres es un principio por el que debe regirse la educación. Sin embargo, actualmente en el Japón, sin que haya razones jurídicas para ello, a los niños y a sus padres les está vedado el acceso a los datos de carácter personal de los alumnos y sus familias, en particular a la información resultante del sistema de evaluación que se aplica en la enseñanza, esto es, el historial de los alumnos y sus notas. Peor aún: no puede rectificar ni cancelar esa información. En el *Informe del Estado Parte* apenas se hace alusión a este aspecto. Por otra parte, se comprueban a menudo vulneraciones de los derechos, como la divulgación de datos de carácter personal, por ejemplo, los resultados de los tests de inteligencia, a la policía o la prensa, sin la autorización de los interesados, pese a que la información de ese tipo debería estar celosamente protegida. Resultado de ello es que, en los últimos decenios, fundán-

dose en ordenanzas por las que se protege la información de carácter personal, ha habido niños y padres que presentaron demandas por revelación de datos de carácter personal relacionados con la escolaridad. Con respecto a la divulgación incondicional a los niños de las evaluaciones escolares, las autoridades de la enseñanza no han adoptado una posición positiva, aduciendo que así se “dañaría la relación de confianza mutua entre los alumnos y el maestro”. Las decisiones de los tribunales de justicia revelan la misma tendencia. Sin embargo, últimamente algunos Consejos de Educación, como los de Kawasaki y Takasaki, han adoptado una nueva política que permite la divulgación completa de los datos de carácter personal. El acceso de los padres a esa información puede fomentar su participación en un ambiente escolar que propicie el aprendizaje y el desarrollo o contribuir a crear ese entorno, de tal forma que sea también provechoso para los demás padres.

A este respecto, los principios democráticos se respetarían si se revelara en mayor medida la vasta información que poseen los órganos educacionales y administrativos sobre la trayectoria escolar de los alumnos, salvo en los casos en que esa información suponga una violación de la vida privada o esté relacionada con cuestiones de la definición inicial de políticas. No obstante, se plantean ciertas dudas en cuanto a la transparencia total, por ejemplo en lo que concierne a: los currículos y sus normas; las evaluaciones y sus normas; las normas de los exámenes de ingreso y graduación; el proceso de elaboración de la reglamentación escolar; las normas y los procedimientos de las disciplinas; la organización escolar; la gestión escolar; y las reuniones de personal en las escuelas y los Consejos de Educación, especialmente importantes para la adopción de decisiones. La cantidad de información relacionada con la educación a la que los niños y sus padres pueden tener acceso tiene una importancia decisiva para su participación en la educación y en los procedimientos administrativos de la misma.

PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y REPARACION EN CASO DE CONCLUCACION

Los derechos del niño sólo se respetan cuando se ejercen. El gobierno central y los gobiernos provinciales tienen una importantísima función que cumplir para que se observen y que la Convención se aplique en todas las escuelas. Con este fin, el Comité de los Derechos del Niño recomendó que se estableciera un órgano tripartito que supervisara y evaluara la aplicación de las disposiciones de la Convención y llevara a cabo los cambios que ésta supone. El gobierno del Japón ya instituyó un sistema de comisionados de libertades públicas para los derechos del niño como medida administrativa destinada a amparar a los niños de las violaciones de los derechos humanos (1994, *Informe*, párr. 15)²¹. Ahora bien, aparte de los problemas relacionados con la independencia, los procedimientos de designación y la financiación, el sistema carece de suficiente autoridad para emprender investigaciones. De ahí que el sistema actual no baste para garantizar el respeto de los derechos humanos. Para resolver los problemas que señaló el Comité de los Derechos del Niño en el futuro, será preciso nombrar autoridades que actúen como “defensores y comisionados de

los derechos del niño”, que constituyan un sistema de vigilancia independiente y separado del gobierno. Sin la cooperación y un medio de coordinación con la Asociación Japonesa de Abogados y las ONG o las agrupaciones de ciudadanos, las autoridades mencionadas no podrán desempeñar un papel activo en la protección de los niños de las violaciones de sus derechos. No obstante, cabe señalar que algunos municipios ya han puesto en práctica las recomendaciones mencionadas. Si un mayor número de municipios sigue el precedente de la Ordenanza sobre los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño tendrá plena vigencia y producirá efectos benéficos en todo el Japón en el siglo próximo.

Notas

1. El autor desea agradecer al Dr. Fukuyo Tomita, de la Facultad de Educación Aichi, y a la Dra. Grace Lopez Charles, de la Open University, la ayuda que le prestaron en la relectura de la versión inicial de este artículo
2. Comité de los Derechos del Niño, *Informes iniciales de los Estados Partes presentados en 1996: Japón*, CRC/C/41/Add.1, 1996.
3. Federación para la Protección de los Derechos Humanos de los Niños, *et al.*, *La Convención sobre los Derechos del Niño: 95 cuestiones por resolver en el Japón. Informe de las organizaciones no gubernamentales al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, Tokio, 1997, pág. 181; Asociación Japonesa de Abogados, *Informe sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Japón*, Tokio, 1997, pág. 279 (las referencias corresponden a la edición japonesa); Informe del Comité de Ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, *La pérdida de la infancia en una sociedad de la abundancia: Japón*, Tokio, 1997, pág. 421.
4. Comité de los Derechos del Niño: Japón, 1998, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño*, CRC/C/15/Add.90.
5. Ley relativa a la promoción de la cultura de los *ainos* y la enseñanza y difusión de conocimientos sobre su tradición y otras cuestiones, mayo de 1997.
6. Véase la nota 3, Federación para la Protección de los Derechos Humanos de los Niños, III (1) (19), págs. 41-42.
7. Tribunal del distrito de Kobe, 13 de marzo de 1992, asunto: prohibición del acceso a la escuela secundaria de Amagasaki a un adolescente discapacitado.
8. Dictamen del Tribunal Supremo sobre el asunto del test nacional de rendimiento escolar del 21 de mayo de 1976.
9. Véase UNESCO, Declaración de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, 19-29 de marzo de 1985, París, 1985.
10. La Ley Fundamental de Educación en el preámbulo y en el Artículo 1 especifica que los objetivos de la enseñanza son la dignidad humana, el pleno desarrollo de la personalidad, la verdad, la paz y la justicia. Puede interpretarse que son los mismos que consagra el Artículo 29.
11. En el *Informe del Estado Parte* (227) se consignan 98 casos de castigos corporales en 1994, y 111 en 1995. Esta información se basa en los datos suministrados por el Ministerio de Justicia. Estas cifras fueron impugnadas, y se considera que subestiman el alcance del problema. Los resultados de una encuesta realizada por el Ministerio de

- Educación demuestran que el castigo corporal tiene una incidencia mayor. Véase: Ministerio de Educación, *La situación actual de los problemas de orientación de los alumnos y la política del Ministerio*, diciembre de 1997.
12. *Ibíd.*
 13. Comité de Cooperación en la Investigación, *Problemas de rechazo a la escuela (fobia) que tratan de mejorar el "kokorono ibasho"* (el lugar donde descansa el corazón), 1992.
 14. Consejo Consultivo Central de Educación, *21 seiki wo tenboshita wagakuni no kyoiku no arikata ni tuite (dai 1 ji toshin)*. [Un sistema educativo para el siglo XXI (primer informe)], Tokio, 1996.
 15. Véase la nota 3.
 16. El índice medio de concurrencia a las escuelas de preparación intensiva es del 23,6% para los alumnos del nivel elemental, los alumnos de sexto grado tienen el índice más alto, el 41%. La media correspondiente a los alumnos del primer nivel de la escuela secundaria es del 59,5%, los alumnos del noveno grado tienen el índice más elevado, el 67%. Estas cifras proceden de una encuesta realizada en 1993 por el Ministerio de Educación sobre las escuelas de preparación intensiva. El título de la encuesta era *Gakushu juku ni kansuru Jittaichosa*. En el Japón los niños pasan mucho más tiempo en la escuela que los niños de los demás países del mundo. Hasta hace poco tiempo, en ese país había 240 días de clase por año, actualmente son 220, cuando la media de los demás países es de 180.
 17. Véase la nota 3, Informe del Comité de Ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales, págs. 147-154.
 18. Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, *Wagakunino bunkyoseisaku*, [Libro Blanco: Política y administración de la educación], Tokio, 1998, págs. 66-67.
 19. *Ibíd.*, págs. 68-69.
 20. Sindicato de docentes de Hokkaido, *Una encuesta sobre la Convención sobre los Derechos del Niño y observancia de esos derechos*, Sapporo, 1997, pág. 59.
 21. En 1996 se nombraron 515 comisionados en todo el país.

ANÍSIO TEIXEIRA

(1900-1971)

Carlos Roberto Cury

El 12 de junio de 2000, Brasil, y especialmente los pedagogos brasileños, conmemoraron el centenario del nacimiento de Anísio Spínola Teixeira organizando diversos actos en homenaje y recuerdo de la obra, la vida y el pensamiento de este gran pedagogo: documentales, la inauguración de una biblioteca virtual en Internet y diversos acontecimientos científicos y conmemorativos. La base en la que se asientan las teorías pedagógicas de Teixeira es que una educación democrática prefigura una sociedad democrática, pues va creando grupos de personas capaces de considerar a los demás como sus iguales.

Anísio Spínola Teixeira nació en Caitité, al sur del Estado de Bahía, el 12 de junio de 1900. Era hijo de Diocleciano Pires Teixeira y Ana Spínola Teixeira, ambos de la poderosa clase de los terratenientes. Su padre, hombre culto de familia influyente, era doctor en medicina por la Facultad Nacional de Bahía. Era también terrateniente y político y gozaba de gran consideración moral. Su madre procedía de una familia acomodada de Bahía, muy influyente en la sociedad rural.

Anísio empezó sus estudios primarios en las proximidades de la casa familiar

Versión original: portugués

Carlos Roberto Cury (Brasil)

Profesor de dedicación plena en la Facultad de Pedagogía de la Universidad Federal de Minas Gerais, filósofo y sociólogo. Titular de varias maestrías y doctorados en la Universidad Católica Pontificia de São Paulo (PUCSP). Realizó estudios de posdoctorado en derecho en la Universidad de São Paulo (USP), en la Universidad René Descartes (París V) (1994-1995 y 1998-1999), en la École des Hautes Études en Sciences Sociales y en el Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS). Su tesis doctoral versa sobre la política educativa en el Brasil. Ha pronunciado conferencias sobre la estructura y funcionamiento de la educación en los cursos previos a la graduación. Su campo de investigaciones es la relación entre la educación y el derecho. Es miembro del Consejo Nacional de Educación.

y más tarde se trasladó al Instituto São Luiz, centro dirigido por la Compañía de Jesús. Terminó sus estudios secundarios en una gran residencia donada por su padre a los jesuitas, que habían convertido el edificio en una escuela a la que asistían los niños más ricos de Caitité y sus alrededores hasta el tercer curso de enseñanza secundaria (*ginásio*). A los quince años, Anísio se trasladó a Salvador y prosiguió sus estudios en la escuela Antonio Vieira, también dirigida por los jesuitas. En este período, Anísio recibió su formación humanista clásica de parientes y amigos que frecuentaban su casa. Sus estudios humanísticos reflejaban el espíritu jesuita de su educación, a la vez que revelaban la influencia considerable del Padre Luis Gonzaga Cabral. Completó esta etapa de su formación con un curso de leyes. Pasó dos años en Salvador de Bahía, y a continuación se trasladó a Río de Janeiro, entonces capital de Brasil. Se licenció en Derecho en 1922.

Durante su etapa de formación, diversas preocupaciones, dudas y problemas asaltaron al joven Anísio. Su propia experiencia vital durante sus estudios fue transformándolo en un pensador activo, cuya sensibilidad sufría por las desigualdades sociales, el contraste entre la opulencia y el refinamiento de las casas de los ricos y las maltrechas chabolas de los barrios de los desheredados.

Después de trabajar por algún tiempo en el despacho de un fiscal de Río de Janeiro, volvió a Bahía en 1923 con intención de seguir la carrera eclesiástica, idea que abandonó ante la oposición familiar. En abril de 1924, aceptó la propuesta del Presidente de Bahía, Francisco Marques de Góis Calmon, de ser el Inspector General de Educación de ese Estado, cargo que se conocería al año siguiente con el nombre de Director General de Educación Pública. Durante el tiempo que permaneció en este puesto, Teixeira demostró ser un excelente administrador. Entre 1924 y 1927, consiguió reformar el sistema escolar de Bahía, duplicando casi la parte del presupuesto estatal asignado a la educación, a la vez que triplicaba el número de plazas escolares. No obstante, pese a todos estos cambios, el sistema escolar atendía solamente al 20,5% de la población en edad escolar.

En este período, el joven inspector aprovechó las celebraciones del Año Santo de 1925 para viajar a Europa, de junio a septiembre, con el entonces arzobispo de Bahía, Dom Augusto Alvaro da Silva, lo que le permitiría estudiar las reformas de la educación aplicadas en Francia y Bélgica. Visitó el santuario de Ignacio de Loyola en España, y el Papa Pío XI le concedió una audiencia personal en Roma. En esta ciudad residió en el Pius Latin American College, siendo el primer seglar distinguido con tal honor. A continuación viajó a París, donde pasó cuatro meses asistiendo a clases en la Sorbona y estudiando el sistema educativo francés.

Es indudable que el sistema escolar público francés y los debates en torno a la educación gratuita y laica en Francia le causaron honda impresión. La intervención del Estado como contrapeso era fundamental para garantizar que la escuela, al cumplir su función democratizadora, no permitiera que las estructuras existentes impidieran la reconstrucción nacional sobre unos nuevos cimientos. Por otro lado, este gran pedagogo, que no fue nunca partidario del ateísmo ni del comunismo, defendía la escuela laica como medio para fomentar la tolerancia y defender a las minorías no católicas.

La desigualdad social y la secularización de la educación fueron las dos ideas centrales que marcaron la trayectoria de esta figura pública, cuyo principal interés era el desarrollo de los individuos y del país en su totalidad. La escuela, con su acción educadora, tenía que formar a los ciudadanos en el espíritu democrático y sentar así los cimientos sobre los que construir la igualdad, para lo cual, como institución educativa, tenía que fomentar el diálogo y la participación en sus propias actividades. Para ello, se imponía adoptar los métodos activos defendidos por la Escuela Nueva (*Escola Nova*). La motivación de los alumnos llevaría a la socialización igualitaria de la educación, produciendo individuos capaces de modificar los aspectos injustos y antidemocráticos de la sociedad. Según Teixeira, la escuela no estaba simplemente al servicio de los privilegiados; el privilegio constituía una forma de discriminación, perpetuada por una sociedad injusta en la que los individuos no gozaban de igualdad de oportunidades y por este motivo no podían desarrollar todas sus posibilidades.

En la persecución de estos objetivos educacionales, Teixeira tropezó con fuertes críticas del clero durante los decenios de 1930 y 1950. En su opinión, había que respetar el espíritu religioso de los individuos, pero no permitir que la religión invadiera la escolaridad. Para Teixeira, el respeto del pluralismo religioso, el derecho al culto y la libertad religiosa eran conceptos complementarios. El pluralismo religioso como política respeta el sistema escolar y, por lo tanto, la religión misma no tiene por qué estar presente en la escuela, salvo en la medida en que el pluralismo religioso fomenta el respeto y la tolerancia. Así, el hecho de que no se enseñara la religión en las escuelas oficiales no significaba que no se enseñara en el seno de las familias, las iglesias y diversas organizaciones sociales. Teixeira mantuvo firmemente esta opinión a lo largo de toda su vida pública.

No contento con su propias interpretaciones de las reformas de la educación, buscaba constantemente nueva información y nuevos enfoques en otros países. Así, trataba siempre de estar al corriente de todas las novedades sobre teorías y prácticas de los nuevos métodos de enseñanza y gestión. Defendió con ahínco su enfoque comparativo de la educación, gracias al cual el pueblo tenía más acceso a ella.

Habiendo leído varias obras americanas que difundían ideas sobre el nuevo concepto de la educación y un mayor interés por su aspecto social y técnico, decidió, en su afán de aumentar sus conocimientos, cursar estudios superiores de pedagogía en Estados Unidos. Así pues, en 1928 prosiguió sus estudios en la Universidad de Columbia, en cuya Facultad de Pedagogía se doctoró. Por entonces escribió un informe muy importante, publicado en 1928 con el título *American aspects of education* [Aspectos americanos de la educación] y centrado en el funcionamiento de los establecimientos educativos en Estados Unidos. Fue durante su estancia en Columbia cuando Teixeira se familiarizó con la obra del filósofo y pedagogo John Dewey, convirtiéndose en defensor de sus ideas y traduciendo varias de sus obras. También conoció en esa misma época al escritor Killpatrick. Como consecuencia de estas experiencias en Francia y en Columbia, Teixeira recibió de lleno la influencia del planteamiento democrático de la educación que insistía en la intervención del Estado, en particular a la manera francesa, como fuerza motriz para impulsar la educación gratuita, obligatoria, laica y pública.

Al volver al Brasil, Teixeira presentó su primer artículo, fruto de los estudios realizados en el extranjero, titulado *Suggestions for the gradual reorganization of the Bahian education system* [Propuestas para la reorganización gradual del sistema educativo de Bahía], pero fue rechazado por el gobernador del Estado con el pretexto de que sus propuestas no eran viables. Ante esta actitud, presentó su dimisión como Inspector General de Educación.

En 1930, durante el gobierno provisional de Getúlio Vargas, la vida brasileña entró en una nueva etapa y Teixeira volvió al gobierno. Inmediatamente empezó a preparar los nuevos programas destinados a la educación primaria y elemental en Bahía. Poco después se trasladó a Río de Janeiro y entró a formar parte de una comisión creada por el Ministerio de Educación y Salud Pública para estudiar y reorganizar la enseñanza secundaria en todo el país. En 1931 fue nombrado Inspector del Servicio de Inspección de las Escuelas Secundarias dentro del mismo ministerio. También se afilió a la Asociación Brasileña para la Educación (ABE), de la que más tarde fue presidente. La ABE era un movimiento multiforme que propugnaba la expansión de la educación pública. Como era uno de los dirigentes del movimiento para la reforma del sistema educativo brasileño, firmó el famoso manifiesto de 1932 titulado *Educational reconstruction in Brazil: to the people and the government*, que se conoció con el nombre de Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación. En el manifiesto se defendía la adopción de un sistema educativo público, gratuito, obligatorio y laico. La publicación del documento fue un momento decisivo en la historia de la educación brasileña y hoy se considera el texto fundacional de la educación pública garantizada por el Estado.

Por aquella época, Teixeira había rechazado el control religioso de la educación en beneficio de las modernas ideas reformistas. Su postura chocó con la fuerte resistencia de los círculos conservadores, sobre todo de los más próximos a la Iglesia Católica. La jerarquía religiosa y el clero de aquel momento, imbuidos de las doctrinas conservadoras y reaccionarias, mantenían que el catolicismo era inherente a la idiosincrasia nacional brasileña. La Iglesia consideró las ideas de Teixeira sobre la secularización y el control estatal de la educación como una traición al espíritu nacional y le acusó de estar al servicio de las ideologías comunistas y ateas. No obstante, en 1931 el Prefecto Pedro Ernesto le ofreció ser Director General de Educación Pública del Distrito Federal, cargo conocido más tarde con el nombre de Secretario General de Educación y Cultura.

En 1934, Teixeira presentó una tesis de ingreso en el Instituto de Pedagogía del Distrito Federal, donde más tarde iba a enseñar filosofía de la educación hasta 1961. En 1935 fue Rector de la Universidad del Distrito Federal, en la que trató de introducir un espíritu ejemplar de dinamismo, modernidad y democracia. Llamó a todos los catedráticos brasileños famosos, así como a los europeos, sobre todo franceses. Las reformas que proponía para la universidad eran tan profundas que llegaron a ser incompatibles con la dictadura del *Estado Nuovo*.

Por aquella época, Teixeira unió sus esfuerzos a los de otros pedagogos liberales, demócratas e incluso socialistas, en el empeño de introducir en la Constitución de 1934 el principio del derecho a la educación. Estos esfuerzos iban a abrir

un nuevo capítulo en la educación brasileña, al adoptar los principios de una escuela primaria gratuita y obligatoria, la asignación obligatoria de un presupuesto para la educación y la idea de un plan nacional de educación que partiera de unas directrices nacionales para la educación brasileña.

Además de esta lucha en el terreno de los principios, Teixeira tuvo una gran influencia innovadora, tanto en Bahía como en Río de Janeiro, en el sector de la educación, y no sólo como profesor, sino también como administrador. Fue profesor de filosofía de la educación en la Escuela Normal de Salvador y en el Instituto de Pedagogía de Río; en éste, trabajó en pro de la introducción de la educación pre-escolar, primaria y secundaria en la vieja escuela normal, en un intento de reunir la teoría y la práctica en el mismo centro. Con esto pretendía que la escuela normal, integrada en el Instituto, abarcara todos los niveles de enseñanza en un solo sistema de educación, e incluso que el propio Instituto pasara a formar parte de la Universidad del Distrito Federal.

En su calidad de Director General de Educación Pública de Distrito Federal, Teixeira trabajó con el Prefecto Pedro Ernesto. Adquirió fama de reformador, sobre todo por su empeño en establecer una relación más estrecha, en términos de valores, entre los currículos de las escuelas tradicionales y los de las escuelas de formación profesional. El talante político de la época se fue radicalizando, lo que ocasionó la violenta represión de los diferentes partidos de la oposición democrática, de los que muchos representantes fueron encarcelados, entre otros, Pedro Ernesto. A Teixeira también le alcanzaron las políticas represivas imperantes en Brasil en aquel momento, pues eran contrarias a sus intentos de modernizar y democratizar la educación. Fue obligado a dejar su cargo en la Universidad del Distrito Federal, junto con todos sus colaboradores, y sustituido por Francisco Campos, un abogado de ideas políticas reaccionarias. Heitor Villalobos, el gran músico y compositor, en señal de protesta, dimitió de su cargo de director de educación artística y musical del Distrito Federal.

El estado de emergencia de 1935 degeneró en una guerra civil. El 10 de noviembre de 1937, el golpe de Estado de Getúlio Vargas impuso el *Estado Novo*, una forma de dictadura que gobernó en Brasil hasta 1945. Todas las iniciativas democráticas que se habían producido en el período anterior fueron reprimidas, controladas o censuradas. A partir de 1936, con el movimiento democrático brasileño muy disminuido aunque no totalmente extinguido, Teixeira se dedicó a otras actividades. En 1938, había traducido obras de autores como Adler, Wells y Dewey para algunas editoriales nacionales. Pero incluso esta actividad fue interrumpida por la estricta censura impuesta por el *Estado Novo*. Durante un período de diez años, Teixeira residió en Bahía, en Salvador o en la propiedad familiar, alternando con viajes de negocios esporádicos a Río de Janeiro y a São Paulo. En el terreno del comercio, fue uno de los principales exportadores de manganeso del Estado de Bahía. En esta etapa se casó con Emilia Ferreira Teixeira, con la que tuvo cuatro hijos.

En 1946, Julian Huxley, Director de la UNESCO, que había sido fundada al terminar la Segunda Guerra Mundial, propuso personalmente a Teixeira trabajar para la Organización como Asesor de Educación Superior. Huxley había colaborado con Wells en su obra *The science of life* [La ciencia de la vida], que Teixeira

había traducido en 1938. Su experiencia como Rector de la Universidad del Distrito Federal y su etapa en la UNESCO reavivaron sus intereses en todos los temas relacionados con la educación superior. Así pues, emprendió una serie de iniciativas para mejorar la educación superior y hacerla accesible a un mayor número de sus compatriotas. Dentro de este ámbito, empezó por ocuparse seriamente de la formación del profesorado y su relación con la investigación y el desarrollo de la educación básica. Asimismo, sus viajes esporádicos a Londres y París despertaron sus intereses por las actividades intelectuales a las que había tenido que renunciar cuando fue apartado de la administración pública.

Poco a poco, el Brasil fue volviendo a la democracia, y la Constitución de 1946 restableció los principios por los que Teixeira había luchado en 1934, tanto en el campo de la política como en el de la educación. Siguió defendiendo y divulgando los mismos principios, sobre todo en su estudio de la constitución del Estado de Bahía de 1947. Volvió a la vida pública cuando el gobernador del Estado de Bahía le ofreció el cargo de Secretario de Educación, que Teixeira aceptó aun cuando sus negocios privados requerían su trabajo en un gran proyecto industrial para la extracción de manganeso en el Territorio de Amapá. En 1947, abandonó la UNESCO y reemprendió su tarea de Secretario de Educación y Salud en el gobierno de Bahía, con la creación de los consejos municipales de educación en todo el estado. Fundó el Centro Educativo Carneiro Ribero, un experimento pionero en la educación global para los jóvenes que más tarde serviría de modelo para el sistema educativo adoptado en Bahía. El déficit aproximado de escolarización en la enseñanza básica en el Estado de Bahía era de 73%, lo que lo situaba en el penúltimo lugar de todo el país. El tercer año de mandato de Teixeira, la población escolar se había duplicado, pasando de 33 alumnos por mil habitantes en 1946, a 63 en 1949. En el mismo período, el número de docentes pasó de 2479 a 6200.

Teixeira, a la vez que fomentaba el papel activo del Estado en el ámbito de la educación, hizo todo lo posible para favorecer la descentralización política y administrativa. Según él, puesto que Brasil era un Estado continental y federado, se desarrollaría más fácilmente en el ámbito de la educación si se dejaba esta responsabilidad a los Estados y los municipios. No obstante, para contrarrestar los posibles factores negativos del favoritismo político y la falta de uniformidad en los objetivos nacionales, proponía la creación de los consejos municipales y comunitarios para dotar a la educación de un mismo sentido y una misma finalidad. Su apoyo a la autoridad pública, en un espíritu de armonía entre los gobiernos federales, estatales y municipales, favorecía la descentralización sin relevar al Estado de sus deberes. Siguiendo este principio, Teixeira defendió la diversidad, sujeta a unas directrices generales comunes y a unas exigencias fundamentales bajo la égida de las autoridades federales. Creía que el gobierno federal debía ejercer una influencia positiva en los Estados por medio de su ayuda técnica y financiera, en lo que estaba influido por el federalismo democrático. Finalmente, el reconocimiento de su obra y de su pensamiento empezó a traspasar las fronteras del Brasil y, en 1950, Francia le concedió la Legión de Honor.

En el Estado federal, entonces bajo el control del gobierno constitucional de

Getúlio Vargas, fue nombrado Ministro de Educación Ernesto Simoes Filho, bahiano, quien propuso a Teixeira para el cargo de Director del Departamento Nacional de Educación, oferta que éste declinó. No obstante, en 1951, Ernesto Simoes se puso otra vez en contacto con Teixeira para pedirle que aceptara la Secretaría General de la Campaña Nacional para la Mejora del Personal de Nivel Superior (CAPES), oferta que, esta vez, fue aceptada. Poco después, asumió también las funciones de Director del Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos (INEP). Durante esta etapa, creó los Centros Regionales para la Investigación Pedagógica (CRPE) con sedes regionales en São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahía y Pernambuco. Los CRPE empezaron a realizar investigaciones sobre la situación de las escuelas elementales de Brasil. También inauguró centros nacionales para la formación del profesorado, dependientes de la CAPES y promovió una campaña sobre los libros de texto y manuales.

Estas tres iniciativas fueron hitos significativos en la historia de la educación de Brasil. La CAPES se convirtió en el organismo principal para promover la mejora de la cualificación del personal docente posgraduado, y fue, y sigue siendo (actualmente es una fundación dependiente del Ministerio de Educación), un organismo indispensable para el planeamiento, seguimiento, evaluación y mejora del sistema de estudios de posgrado en Brasil. Las numerosas relaciones internacionales de Teixeira le animaron a proseguir sus experimentos. Pero necesitaba unos conocimientos prácticos para valorar sus posibilidades actuales y seguir avanzando. El INEP se consideró no sólo como centro para la difusión de las teorías sobre la educación, sino también como un apoyo imprescindible para el planeamiento educativo. A ello contribuyó el apoyo de la *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (RBEP) y la buena acogida que tuvieron las estadísticas cada vez más fiables y puestas al día, y la presencia de investigadores en diversas regiones del país. Los administradores de la educación, al trabajar sobre las bases aportadas por la investigación, estaban en mejores condiciones de adoptar las medidas necesarias para lograr una mayor igualdad y eficiencia. Estas iniciativas se emprendieron también como importantes medios para la producción de educación ajustada a un país tan enorme y diverso como Brasil. También podían servir para frenar las tendencias a la centralización y burocratización que amenazaban con agotar la creatividad.

De acuerdo con los principios establecidos en la constitución de 1946, Teixeira trabajó en la elaboración de un plan con las directrices y fundamentos de la educación nacional, tratando de que estas directrices fueran al fin democráticas, descentralizadas, y apoyadas y controladas por las comunidades locales. Además de su lucha por que este plan fuera aprobado, Teixeira emprendió nuevas batallas por la educación pública. En el período comprendido entre 1954 y 1964, participó en diversas conferencias nacionales e internacionales. En 1954, presentó un importante artículo sobre la financiación de la educación en la 10ª Conferencia Nacional sobre Educación, celebrada en Curitiba. En 1956, asistió a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre la Educación Primaria Gratuita y Obligatoria en calidad de delegado del Ministerio de Educación, y también a la Segunda Reunión de Ministros de Educación, celebrada en Lima, Perú. Estuvo presente en la Conferencia Estatal sobre

la Educación Primaria que tuvo lugar en Ribeiro Preto, donde pronunció una conferencia sobre la educación universal, gratuita y pública. Participó en la 12ª Conferencia Nacional sobre Educación, en Salvador, y en la Primera Conferencia Internacional sobre Investigación Pedagógica, celebrada en Estados Unidos y patrocinada por la UNESCO, en la que presentó un informe sobre el Centro Brasileño para la Investigación Pedagógica.

En 1957, participó en la 11ª Reunión Anual de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC) y en el Seminario Interestatal de Docentes en São Paulo, donde pronunció una conferencia titulada *The Science and Art of Educating* [La ciencia y el arte de educar]. En 1958, formó parte de una comisión de expertos sobre temas de educación por invitación de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos con la intención de llevar a cabo una investigación crítica de los programas de educación en la Unión Panamericana. En 1959, tras visitar los principales centros universitarios de Argentina, Perú, Chile y Colombia, así como varias universidades de América del Norte, asistió a la Conferencia Interamericana de enseñanza universitaria, celebrada en México. Ese mismo año fue nombrado doctor *honoris causa* por la Universidad Federal de Bahía. Siguiendo con su apretada agenda de actividades en el extranjero, Teixeira viajó a Chile para participar en la reunión del Consejo para la Educación Superior de las Repúblicas Americanas y poco después pasó a formar parte del Comité de los Nueve de la Organización de Programas Americanos de los Estados Unidos. En París, participó en la Asociación Internacional de Universidades y asistió a la Conferencia sobre el Progreso de la Ciencia en los Nuevos Estados, celebrada en Israel. En 1961, participó en el Consejo para la Educación Superior de las Repúblicas Americanas, celebrado en San Francisco, USA. En Beirut, Líbano, entró a formar parte de la Comisión de Expertos para el estudio internacional sobre el ingreso en la universidad. De nuevo en París, participó en el Comité Internacional para el Desarrollo de la Educación de Adultos y en Bogotá participó en otra reunión del Consejo de Educación Superior de las Repúblicas Americanas.

Fue nombrado miembro del Consejo Deliberante de la Asociación Nacional de Docentes de Administración Escolar, organización de la que había sido director desde 1957, en la Facultad Nacional de Filosofía de la Universidad de Brasil. En 1962, con el gobierno de João Goulart, fue nombrado miembro del Consejo Federal de Educación y al año siguiente, fue presidente de la Comisión Nacional de Educación Primaria. También participó en otra reunión del Consejo para la Educación Superior de las Repúblicas Americanas, en la ciudad de México. Durante un período de cuatro meses, pronunció una serie de conferencias como profesor visitante en la Universidad de Columbia; ésta premió a Teixeira concediéndole la medalla de honor de la Universidad en la que se habían grabado las siguientes palabras:

A Anísio Teixeira, maestro para sus alumnos, sus colegas y su país, cuya erudición ilumina la educación en todas las Américas; líder de las escuelas y universidades brasileñas, cuyo ejemplo es un modelo para el mundo entero; un hombre que ama el saber y dedica su vida al progreso de la educación y a la mejora de las escuelas.

Pese a gozar de gran prestigio internacional como pedagogo y a que era titular de la Cátedra de Administración Escolar y Educación Comparada en la Facultad Nacional de Filosofía (1957-1964), y pese a su fama como hombre dedicado a la causa de la educación democrática, la Iglesia Católica siguió manteniendo una actitud de hostilidad hacia él, que se agravó con los esfuerzos de Teixeira para la aprobación de un plan con las directrices y fundamentos para la educación nacional. En aquel tiempo, el debate se había apartado de las cuestiones de la enseñanza religiosa y la descentralización para centrarse en la de la asignación de fondos públicos. La controversia se convirtió en una cuestión pública, y en el punto culminante del debate sobre la función del Estado en el sistema educativo intervinieron en la discusión el arzobispo metropolitano de Porto Alegre, Dom Vicente Scherer, y otro obispo de Rio Grande do Sul, enviando un memorándum al Presidente Juscelino Kubitschek, en el que se denunciaba a Teixeira como impulsor de la educación pública, que estaba “allanando el camino a las demandas sociales”. Este memorándum se publicó en la *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, portavoz oficial del INEP y Teixeira fue informado oficialmente de que iba a ser cesado como director del Instituto. Al final, debido a las numerosas protestas de académicos y periodistas de todo el país, no se produjo el cese. Cuando fue aprobado el nuevo plan, Teixeira publicó un artículo famoso en el que expresaba su agradecimiento por la aprobación del plan. El artículo se titulaba: “Una victoria a medias, pero victoria al fin”. La influencia de Teixeira en el Consejo Federal de Educación se dejaba sentir en todos los aspectos del trabajo del Consejo, pero era especialmente evidente en sus esfuerzos por aumentar los fondos destinados a la educación. Estos fondos, considerados como una inversión, tenían que ir acompañados de otras medidas para promover el desarrollo de la educación.

En 1963, Teixeira sustituyó provisionalmente a Darcy Ribeiro en su cargo de Rector de la Universidad de Brasilia. Durante este rectorado, el presidente João Goulart fue derrocado por el golpe del 31 de marzo de 1964. Estos acontecimientos hicieron que Teixeira fuera incluido en los procesos abiertos para la investigación de algunas pretendidas irregularidades en la universidad. Se organizaron protestas contra las acciones del nuevo gobierno y, en prueba de solidaridad, la Universidad de California le ofreció formar parte de su cuadro de profesores. Con un permiso especial de la oficina del Presidente de la República, obtuvo un pasaporte para los Estados Unidos, donde impartió clases durante casi dos años. A partir de entonces, Teixeira no volvió a desempeñar cargos públicos y se jubiló de su cátedra.

En 1966 volvió a Brasil y fue asesor legal de la Fundación Getúlio Vargas y de la Companhia Editora Nacional, una editorial de Río de Janeiro en la que dirigía una colección dedicada a la educación y las ciencias sociales. En 1967, participó en una conferencia sobre la Crisis Mundial de la Educación, patrocinada por los departamentos de educación y salud de varios estados brasileños y también por el gobierno americano y por la Universidad de Williamsburg de Virginia. En 1970, fue nombrado Profesor Emérito de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Anísio Teixeira ejerció su influencia en todos los aspectos de la educación de Brasil; participó en la preparación de innumerables planes y acciones de gobierno y

representó a Brasil en actos internacionales, siempre en defensa de la educación pública y democrática. Pronunció conferencias en varios países asiáticos y americanos, inició los programas de intercambio universitarios y reformó el programa de educación de la Organización de Estados Americanos. Su presencia en la UNESCO fue significativa. Ante la insistencia de sus amigos, solicitó su admisión en la Academia Brasileña de Letras, pero el destino se interpuso. Después de dar una conferencia en la Fundación Getúlio Vargas, fue a visitar a un amigo que vivía en un edificio de apartamentos. Teixeira se precipitó inexplicablemente por el hueco de un ascensor, el 11 de marzo de 1971. Su cadáver apareció tres días después. Fue enterrado en Río de Janeiro con todos los honores. En julio de 1973, el Ministerio de Educación le concedió, a título póstumo, la Orden Nacional del Mérito Educativo.

Al margen de las polémicas en torno a su persona, la labor de Teixeira, tan inmensa como prolongada, apuntaba a la construcción de una sociedad democrática, progresivamente menos injusta, gracias a la movilidad social que proporciona una educación escolar abierta y activa. En un país con unas estructuras sociales históricamente muy jerarquizadas, dominadas por la discriminación y los prejuicios derivados de una sociedad esclavista, la lucha por los derechos civiles y sociales sigue viva y requiere grandes dosis de valor. Teixeira vio en la educación una vía no violenta para la democracia política y para la abolición de los privilegios sociales. Sin educación, la mayoría de la población seguiría siendo no sólo prisionera de la ignorancia, sino víctima también de unas estructuras sociales arcaicas y antidemocráticas, por lo que era forzoso empezar por la defensa de los derechos civiles como medio pacífico de garantizar la igualdad de todos ante la ley y la igualdad de oportunidades. Los conflictos que surgen en la sociedad civil se pueden solucionar por procedimientos democráticos, pero Teixeira no creía que la aplicación de estos derechos se produjera como un fenómeno natural. En su opinión, el atraso de Brasil, debido a la ignorancia y a circunstancias históricas, era intolerable en un país con un potencial tan inmenso. El Estado tenía que intervenir en la educación para facilitar la libre interacción entre iguales y evitar la perpetuación de los privilegios y la ignorancia. Era propio de una sociedad organizada presionar al Estado para que adoptara procedimientos democráticos.

Según Teixeira, el Estado, sobre todo en el caso de Brasil, tenía que descentralizar el poder para que la educación pudiera adaptarse a las comunidades locales, pero conservando en lo esencial su carácter de institución pública. Cabe destacar, no obstante, que nunca se propuso una defensa del regionalismo. No hay que confundir el reconocimiento de los derechos locales con la estrechez de miras. Así, Teixeira era partidario del uso de recursos internacionales para formar a los docentes e investigadores, que, de vuelta a su país, elevarían el nivel de la ciencia, la investigación y la enseñanza universitaria. A su vez, la universidad debía integrarse con los niveles inferiores de la educación con objeto de proporcionar instrumentos didácticos para la formación de docentes. Éstos, al corriente de la vida de sus alumnos, son los que tenían que estar preparados para reformar la escuela aplicando métodos activos y dinámicos.

Teixeira, sensible a los derechos civiles y con gran amplitud de miras, no se oponía a la religión. Pensaba simplemente que la religión en la escuela era una fuerza que tendía a favorecer el tipo de particularismos que él trataba de evitar. Por otra parte, no se opuso nunca a que existieran escuelas privadas aunque, según él, su verdadera función debía entenderse en el contexto de un sistema educativo global y público. Convencido de que el Estado tenía la obligación de corregir las estructuras arcaicas, creía que el planeamiento era el medio de acelerar las reformas y evitar la fragmentación regional de la educación en Brasil.

El centenario del nacimiento de Anísio Teixeira debe constituir una ocasión propicia para recordar los desafíos que afrontó Teixeira en su propia vida y, por ende, nuestros propios desafíos. Muchos de los progresos logrados en Brasil en el ámbito de la educación se deben a hombres como Anísio Teixeira, que no vacilaron en establecer una relación entre la igualdad democrática, por un lado, y la modernidad y la ciencia, por otro.

Obras de Anísio Teixeira

(Por orden cronológico)

1934. *Educação progressiva: uma introdução à filosofia da educação* [Educación progresiva: una introducción a la filosofía de la educación]. São Paulo, Cia Editora Nacional. (Col. B.P.B., *Atualidades Pedagógicas*, serie 3, vol. 3.)
1952. A pedagogia de Dewey: esboço da teoria de educação de John Dewey [La pedagogía de Dewey: esbozo de la teoría de Dewey sobre la educación]. En: *Vida e educação*, trans. por Anísio Teixeira. São Paulo, Edições Melhoramentos, págs. 1-31 (Biblioteca de Educação, vol. 13.)
1953. *Educação para a democracia* [Educación para la democracia], 2ª ed. São Paulo, Cia Editora Nacional.
1957. *Educação não é privilégio* [La educación no es un privilegio]. Río de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.
1960. *A comparison between higher education in the United States of America and in Brazil*. [Estudio comparado de la educación superior en Estados Unidos de América y Brasil]. Río de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. (Mimeo.)
1960. *A apresentação de: Uma nova era em educação* [Presentación de: Una nueva era en la educación], por I.D. Kandel, traducción de Clotilde da Silva Costa. Río de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
1960. *Crítica ao capítulo sobre o pragmatismo do livro de Gustavo Lessa: Em busca da clareza* [Crítica del capítulo sobre el pragmatismo del libro de Gustavo Lessa: En busca de la claridad]. Río de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- Sin fecha. A educação no Brasil [La educación en Brasil]. En: *O tempo e o modo do Brasil*. Lisboa, Moraes Editora, págs. 74-81.
1968. *Educação é um direito* [La educación es un derecho]. São Paulo, Cia Editora Nacional. (Biblioteca de Educação, Ciência e Cultura, 7.)
1968. *Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola*. [Breve introducción a la filosofía de la educación: la escuela progresiva o la transformación de la escuela]. São Paulo, Cia Editora Nacional. (Biblioteca de Educação, Ciência e Cultura 3.)

1969. *Educação e o mundo moderno* [La educación y el mundo moderno]. São Paulo, Cia Editora Nacional.
1969. *Educação no Brasil*. [La educación en Brasil]. São Paulo, Cia Editora Nacional.
1970. *Tradução de Liberalismo, liberdade e cultura de John Dewey* [Traducción de Liberalismo, libertad y cultura, de John Dewey]. São Paulo, Cia Editora Nacional.
1983. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras [Valores proclamados y valores reales en las escuelas brasileñas]. *En: Revista Brasileira de estudos pedagógicos* (Rio de Janeiro), nº 148.

Obras sobre Anísio Teixeira

- Abreu, J. 1960. Anísio Teixeira e a educação na Bahia [Anísio Teixeira y la educación en Bahia]. *En: Anísio Teixeira: pensamento e ação*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. (Véase también: Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1968.)
- Azevedo, F. 1960. Anísio Teixeira ou a inteligência [Anísio Teixeira o la inteligencia]. *En: Anísio Teixeira: pensamento e ação, op. cit.* (Véase también: *Informativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.)
- Lima, H. 1960. Anísio Teixeira. *En: Anísio Teixeira: pensamento e ação, op. cit.*
- Ribeiro, D. 1960. Anísio Teixeira, pensador e homem de ação [Anísio Teixeira, pensador y hombre de acción]. *En: Anísio Teixeira: pensamento e ação, op. cit.*

ÍNDICE

Volumen XXX, 2000

- Nº 1, 2000, págs. 3–153
Nº 2, 2000, págs. 155–299
Nº 3, 2000, págs. 301–432
Nº 4, 2000, págs. 435–575

ABE, O.; FIEN, J.; BHANDARI, B. Hacia la educación para un futuro sostenible en Asia y el Pacífico, 45

ADAMS, D. Programa de acción para la cultura de la paz, 3

ASTURIAS, L.; GRIGSBY, K.; OLTHETEN, T. La participación maya en la reforma educativa en Guatemala: cambiar el entorno de las políticas, 495

BARBOZA, N. Educar para un futuro sostenible: África en acción, 79

BEN-PERETZ, M. Cuando cambia la enseñanza, ¿puede quedar rezagada la formación de los docentes?, 235

BHANDARI, B.; ABE, O.; FIEN, J. Hacia la educación para un futuro sostenible en Asia y el Pacífico, 45

BORDIA, A. La educación para la igualdad entre los sexos: la experiencia de Lok Jumbish, 343

BRAY, M. La financiación de la educación superior: modelos, tendencias y opciones, 363

BUCHERT, L. Del proyecto al programa de ayuda sectorial: interrogaciones y problemas, 441

CALDWELL, B. J. Proyectos estratégicos para los profesionales en escuelas de calidad mundial, 207

COMBONI SALINAS, S.; JUÁREZ NÚÑEZ, J. M. Educación, cultura y derechos indígenas: el caso de la reforma educativa boliviana, 113

CURY, C. R. Anísio Teixeira (1900-1971), 561

DARDOUR, M. ¿Para qué sirve la formación? Dificultades de la campaña de alfabetización en medio rural marroquí, 135

DUFFY, T. La educación para la paz en una sociedad dividida: la creación de una cultura de paz en Irlanda del Norte, 15

EDWARDS, B. Reforma de la educación y desarrollo sostenible en las Américas, 63

EISNER, E. W. Benjamin Bloom (1913-1999), 423

EL GAMMAL, H. M.; ISHAK, S. T. El enfoque sectorial y sus repercusiones en la asistencia técnica: el Fondo Social para el Desarrollo en Egipto, 511

FIEN, J.; ABE, O.; BHANDARI, B. Hacia la educación para un futuro sostenible en Asia y el Pacífico, 45

GOODSON, I. F. El profesional regido por principios, 197

- GRIGSBY, K.; ASTURIAS, L.; OLTHETEN, T. La participación maya en la reforma educativa en Guatemala: cambiar el entorno de las políticas, 495
- HALLAK, J. Políticas educativas y contenido de la enseñanza en los países en desarrollo, 303
- HARGREAVES, A. Profesionales y padres: ¿enemigos personales o aliados públicos?, 221
- HARGREAVES, A.; LO, L. N. K. Una profesión paradójica: la docencia al comenzar el siglo, 181
- HESSELINK, F. La gestión de los procesos de aprendizaje para el desarrollo sostenible en Europa, 95
- HEYNEMAN, S. P.; TODORIC-BEBIC, S. Un nuevo sentido para los objetivos escolares: los retos de la educación y de la cohesión social en Asia, África, América Latina, Europa y Asia Central, 157
- HOLDSWORTH, R. Escuelas que crean verdaderas funciones de valor para los jóvenes, 383
- IRVINE, J. Asia Meridional y la educación básica: nuevas perspectivas estratégicas del UNICEF sobre el desarrollo educativo y las relaciones de colaboración, 325
- ISHAK, S. T.; EL GAMMAL, H. M. El enfoque sectorial y sus repercusiones en la asistencia técnica: el Fondo Social para el Desarrollo en Egipto, 511
- JAGANNATHAN, S.; KARIKORPI, M. Colaboración entre la Unión Europea y la India en educación primaria: enfoques sectoriales en la cooperación para el desarrollo, 465
- JUÁREZ NÚÑEZ, J. M. ; COMBONI SALINAS, S. Educación, cultura y derechos indígenas: el caso de la reforma educativa boliviana, 113
- KARIKORPI, M.; JAGANNATHAN, S. Colaboración entre la Unión Europea y la India en educación primaria: enfoque sectoriales en la cooperación para el desarrollo, 465
- KAWAGUCHI, A. Los derechos del niño y la educación en el Japón a la luz de la Convención de las Naciones Unidas, 547
- LIEBERMAN, A.; McLAUGHLIN, M. W. El desarrollo profesional en los Estados Unidos: políticas y prácticas, 247
- LIND, A.; McNAB, C. Opiniones de la ASDI sobre el enfoque sectorial de la educación, 481
- LO, L. N. K. Reforma de la educación y perfeccionamiento docente en Hong Kong y en China Continental, 261
- LO, L. N. K.; HARGREAVES, A. Una profesión paradójica: la docencia al comenzar el siglo, 181
- LÓPEZ OSPINA, G. La educación para un desarrollo sostenible: un desafío por asumir del nivel local al internacional, 33
- MACLEAN, R.; ORDOÑEZ, V. Cuestiones, problemas y perspectivas actuales, 317
- MALHOTRA, K. Prioridades y retos de la educación en el contexto de la globalización, 399
- MATSUURA, K. ¿Está creando la globalización de la economía valores para una nueva civilización?, 435
- MAYOR, F. Programa de acción para la cultura de la paz, 3
- MCGINN, N. F. Evaluación de nuevas modalidades de ayuda al desarrollo, 447

- | | |
|--|---|
| <p>McLAUGHLIN, M. W.; LIEBERMAN, A. El desarrollo profesional en los Estados Unidos: políticas y prácticas, 247</p> <p>McNAB, C.; LIND, A. Opiniones de la ASDI sobre el enfoque sectorial de la educación, 481</p> <p>NWAKA, G. I. La educación superior, las ciencias sociales y el desarrollo nacional en Nigeria, 409</p> <p>OLTHETEN, T.; ASTURIAS, L.; GRIGSBY, K. La participación maya en la reforma educativa en Guatemala: cambiar el entorno de las políticas, 495</p> <p>ORDÓÑEZ, V.; MACLEAN, R. Cuestiones, problemas y perspectivas actuales, 317</p> | <p>OSTTVEIT, S. Diez años después de Jomtien, 105</p> <p>SAGASTIZABAL, Á. La escuela, el “otro” y la discriminación: un observatorio para prevenirla, 537</p> <p>SEDERE, U. El enfoque sectorial de la financiación de la educación básica: lecciones de Bangladesh, 525</p> <p>TODORIC-BEBIC, S.; HEYNEMAN, S. P. Un nuevo sentido para los objetivos escolares: los retos de la educación y de la cohesión social en Asia, África, América Latina, Europa y Asia Central, 157</p> <p>TORRES, R. M. De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina, 281</p> |
|--|---|

P E R S P E C T I V A S

revista
trimestral
de educación comparada

publicada por la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, CH-1211 Ginebra 20

Se puede consultar el sumario más reciente de la revista en Internet:

<http://www.ibe.unesco.org>

Dossiers de Perspectivas en 2000 — Volumen XXX

- N° 1, marzo 2000: *Educación para un desarrollo sostenible y Educación para todos*
- N° 2, junio 2000: *El profesionalismo en la enseñanza*
- N° 3, septiembre 2000: *La educación en Asia*
- N° 4, diciembre 2000: *Replantear la ayuda a la educación*

Tarifas de suscripción anual:

- ☐ Particulares e instituciones de países desarrollados, 180 francos franceses (número unitario: 60 FF)
- ☐ Particulares e instituciones de países en desarrollo, 90 francos franceses (número unitario: 30 FF)

Se ruega dirigir toda correspondencia concerniente a las de suscripciones a *Perspectivas* a:
Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas, Bélgica.

Tel. : 32 2 538.43.08 ; Fax : 32 2 538.08.41 ; Correo electrónico :

jean.de.lannoy@infoboard.be

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

Perspectivas aparece también en árabe, chino y en ruso. Envíe sus pedidos en estas tres lenguas a la OIE, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza; correo electrónico: j.fox@ibe.unesco.org

CORRESPONSALES DE *PERSPECTIVAS*

ALEMANIA

Profesor Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINA

Sr. Daniel Filmus
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO)

AUSTRALIA

Profesor Phillip Hughes
Australian National University, Canberra

AUSTRALIA

Dr. Phillip Jones
Universidad de Sydney

BELGICA

Profesor Gilbert De Landsheere
Universidad de Lieja

BOLIVIA

Sr. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Sra. Lydia Nyati-Ramahobo
Universidad de Botswana

BRASIL

Sr. Jorge Werthein
Oficina de la UNESCO en Brasilia

CHILE

Sr. Ernesto Schiefelbein
Universidad Santo Tomás

CHINA

Dr. Zhou Nanzhao
Instituto Nacional Chino de Investigación
Pedagógica

COLOMBIA

Sr. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Sra. Yolanda Rojas
Universidad de Costa Rica

EGIPTO

Profesor Abdel-Fattah Galal
Instituto de Investigación y Estudios sobre la
Educación, Universidad de El Cairo

ESPAÑA

Sr. Alejandro Tiana Ferrer
Facultad de Educación, Universidad de
Madrid

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Wadi Haddad
Banco Mundial

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Fernando Reimers
Banco Mundial

FRANCIA

Sr. Gérard Wormser
Centre national de documentation
pédagogique

HUNGRÍA

Dr. Tamas Kozma
Instituto Húngaro de Investigación
Pedagógica

JAMAICA

Profesor Lawrence D. Carrington
University of West Indies

JAPON

Profesor Akihiro Chiba
Universidad Internacional Cristiana

MALTA

Dr. Ronald Sultana
Facultad de Educación, Universidad de
Malta

MEXICO

Dra. María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional
de Trabajadores de la Educación para
la Cultura del Maestro Mexicano A.C.

POLONIA

Profesor Andrzej Janowski
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

REPUBLICA CENTROAFRICANA

Sr. Abel Koulaninga
Secretario General de la Comisión Nacional
Centroafricana para la UNESCO

RUMANIA

Dr. César Birzea
Instituto de Ciencias de la Educación

SUECIA

Profesor Torsten Husén
Universidad de Estocolmo

SUIZA

Sr. Michel Carton
Institut universitaire d'études du
développement, Ginebra

TAILANDIA

Sr. Vichai Tunsiri
Comisión de Educación. Asamblea
Nacional.

POSICIONES/CONTROVERSIAS

¿Está creando la globalización de la economía valores para una nueva civilización?

Koïchiro Matsuura

DOSSIER: REPLANTEAR LA AYUDA A LA EDUCACION

Del proyecto al programa de ayuda sectorial:
interrogaciones y problemas

Lene Buchert

Evaluación de las nuevas modalidades
de ayuda al desarrollo

Noël F. McGinn

Colaboración entre la Unión Europea y la India
en educación primaria: enfoques sectoriales
en la cooperación para el desarrollo

*Shanti Jagannathan
y Mervi Karikorpi*

El enfoque sectorial de la educación:
el punto de vista de la ASDI

*Agneta Lind
y Christine McNab*

La participación maya en la reforma educativa
en Guatemala: cambiar el entorno
de las políticas

*Linda Asturias,
Katherine Grigsby
y Theo Oltheten*

El enfoque sectorial y sus repercusiones
en la asistencia técnica: el Fondo Social
para el Desarrollo en Egipto

*Samir T. IsHak
y Hussein M. El Gammal*

El enfoque sectorial de la financiación
de la educación básica: lecciones de Bangladesh

Upali Sedere

TENDENCIAS / CASOS

La escuela, el "otro" y la discriminación:
un observatorio para prevenirla

Ángeles Sagastizabal

Los derechos del niño y
la educación en el Japón a la luz
de la Convención de las Naciones Unidas

Akiyoshi Kawaguchi

PERFILES DE EDUCADORES

Anísio Teixeira (1900-1971)

Carlos Roberto Cury

Índice del volumen XXX

ISSN 0304-3053

Vol. XXX, n° 4, diciembre 2000