

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

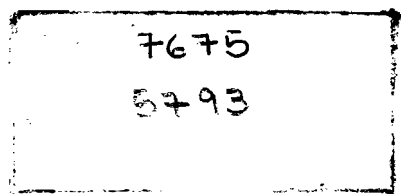
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.



338
G51a

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.

R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS
AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA
6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:
(562) 225 4687

<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva

Diseño de portada: Aguiló Hnos.

Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

<i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i>	9
--	---

INTRODUCCIÓN

Globalización y orden internacional, <i>Francisco Rojas</i>	13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, <i>José Miguel Insulza</i>	29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, <i>Eduardo Ferrero Costa</i>	39

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización, <i>Gabriel Valdés S.</i>	49
La dinámica del cambio, <i>Luciano Tomassini</i>	55

El Proceso de Globalización

Globalización y su impacto en las economías y el comercio, <i>José Antonio Ocampo</i>	65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global, <i>Hugo Palma</i>	81
Globalización, integración regional y equidad social en América Latina. <i>Rolando Franco y Armando Di Filippo</i>	87
Globalización y orden político, <i>Carlos Pérez-Llana</i>	103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?, <i>William Smith</i>	111

Globalización Económica

MERCOSUR y las alternativas al orden mundial, <i>Helio Jaguaribe</i>	127
Políticas públicas y la globalización económica, <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA, <i>Mark B. Rosenberg</i>	165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Uriola y Andrés Rebolledo</i>	179
--	-----

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre, <i>Juan Martabit</i>	187
Intervención Secretario General de la Organización de Estados Americanos, <i>Cesar Gaviria</i>	193

Institucionalidad Hemisférica

Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI, <i>Paz Milet y Francisco Rojas Aravena</i>	201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica, <i>Antonio Aranibar</i>	233
Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas, <i>Gladys Lechini</i>	243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica, <i>Joseph S. Tulchin</i>	255
Construyendo la institucionalidad hemisférica, <i>Alberto Van Klaveren</i>	259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva: cambio global, normas regionales y capacidad estatal. <i>Jeffrey Stark</i>	265

Democracia, Pobreza y Discriminación

Transición a la democracia: el caso de El Salvador, <i>Héctor Dada</i>	289
Integración económica: preservación y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, <i>Carlos López Dawson</i>	295
Visiones de exclusión social en Centroamérica, <i>Carlos Sojo</i>	303

Comercio e integración

América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i>	317
--	-----

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México, <i>Ricardo Ubiraci Sennes</i>	327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR, <i>Hugo Saguier Caballero</i>	357

a) Perspectivas Chilenas

Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i>	365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i>	371

Expo-Cumbre

Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i>	385
--	-----

Educación

Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre, <i>Daniel Filmus</i>	405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación, <i>Jeffrey Puryear</i>	415
La apuesta educativa en América Latina, <i>Ernesto Ottone</i>	419
La Educación en la Cumbre de las Américas, <i>Marcela Gajardo y Ana María de Andraca</i>	425

Cuba, la Cumbre y el ALCA

El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i>	443
ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i>	461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad	483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas	491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei	523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago	531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas	537

LA EDUCACIÓN EN LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

MARCELA GAJARDO¹
ANA MARÍA DE ANDRACA²

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación y su reforma será clave en la próxima reunión de la Cumbre de las Américas que tendrá lugar en Santiago de Chile, en Abril de 1998. Esta será la oportunidad en que los Jefes de Estado y de Gobierno revisarán los avances de los acuerdos tomados en la primera reunión de esta Cumbre Hemisférica realizada en Miami en 1992. En aquella oportunidad, los mandatarios electos de las Américas suscribieron una declaración amplia donde se comprometían a preservar y fortalecer la democracia, promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar un desarrollo sustentable y conservar el medio ambiente para las futuras generaciones.

En materia educacional los mandatarios firmaron el Plan de Acción para el Acceso Universal a la Educación donde reconocieron un interés común en erradicar el analfabetismo y universalizar el acceso a una educación de calidad. Para estos fines, propusieron: aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, el de los organismos no-gubernamentales e internacionales para que, al año 2010, se haya logrado erradicar el

1 Directora del Programa Interdisciplinario de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Programa conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano.

2 Investigadora de PREAL.

analfabetismo, disminuir el ausentismo escolar, mejorar la calidad de la enseñanza, universalizar el acceso a una educación básica de calidad y lograr una cobertura mínima del 75% en la enseñanza media, concitar el apoyo de las instituciones del sistema financiero internacional y del sector privado para fortalecer la educación de adultos y la capacitación de trabajadores y desplegar esfuerzos para que esa educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores; mejorar la capacitación de los recursos humanos, así como la formación técnica, profesional y magisterial consideradas esenciales para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación en los países del hemisferio; ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación superior y promover la cooperación entre aquellas instituciones que aportan conocimientos científicos y tecnológicos necesarios al desarrollo sustentable; apoyar estrategias para superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar con el propósito de ampliar su capacidad de aprendizaje, apoyar la descentralización, ofreciendo garantías de adecuado financiamiento y amplia participación en la toma de decisiones a los padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios de gobierno, revisar los actuales programas de capacitación, hemisféricos y regionales, para adaptarlos a los actuales exigencias del desarrollo económico, crear una asociación hemisférica que reúna a representantes de gobierno, de los organismos no-gubernamentales, el sector empresarial, los donantes y las organizaciones internacionales que proporcione un foro de consulta en materia de políticas de reforma y permita utilizar los recursos con mayor eficiencia³.

Son varios los esfuerzos desplegados por los países para cumplir con estos compromisos. En la mayoría de ellos existen reformas en marcha y, en otros, el tema está apareciendo como una prioridad en la agenda política y social. En este sentido, en la Cumbre de Santiago se procederá a revisar lo implementado, observar el grado de avance para materializar los acuerdos y explorar áreas, estrategias e instrumentos de cooperación que posibiliten un trabajo coordinado y que permita el intercambio de experiencias.

Para efectos del seguimiento de los avances de la Cumbre existe un conjunto de procedimientos. Los gobiernos de México, Argentina y Chile son los responsables de la coordinación de las acciones. También de organizar reuniones técnicas donde se comparan los avances y se definen los planes de acción. Comparten la responsabilidad de la elaboración de

3 Declaración de Principios. Cumbre de las Américas, Miami, 1992

las agendas con las Cancillerías al igual que los países que, sin tener responsabilidades de coordinación, participan de las reuniones y aportan con antecedentes sobre los avances habidos en la implementación de políticas y programas dirigidos a cumplir con los propósitos expresados en el Plan de Acción sobre el Acceso Universal a la Educación.

En este artículo se entregarán antecedentes, empíricos y conceptuales, sobre la Iniciativa de Educación y sus avances. Es conveniente aclarar que esta es una de las veintitrés iniciativas desarrolladas en el marco de esta Cumbre Hemisférica. El resto de ellas cubre áreas relacionadas con los acuerdos más generales referidos a la preservación y fortalecimiento de la democracia, la superación de la pobreza y erradicación de la discriminación, la promoción del libre comercio y el fortalecimiento de la integración hemisférica, entre otros.

El trabajo se ha dividido en cuatro apartados. El primero hace referencia a cuestiones de contexto, necesarias para entender el marco en que se inserta esta actividad, luego se aborda el modo en que se han llevado a la práctica las actividades de coordinación, a los obstáculos y facilitadores presentes en la ejecución de las acciones y por último algunas recomendaciones a partir de las cuáles podría mejorarse la implementación a futuro⁴.

CUESTIONES DE CONTEXTO

Tal como se lo señalara con anterioridad, hay que explicitar que el Plan de Acción propuesto por la Cumbre surge en un momento en que la centralidad de la educación para el desarrollo y la reforma educativa son una preocupación prioritaria en la agenda política de los países en la región.

Con distintos niveles de avance e implementación, todos los países están preocupados por lograr la cobertura universal en los niveles primario y secundario, privilegiar la atención educativa de los sectores más pobres y mejorar la calidad y la equidad de la educación. Asimismo, los problemas

4 La información que se presenta en este informe corresponde principalmente a la revisión de fuentes secundarias y opiniones vertidas en 23 entrevistas realizadas en México, Chile y Argentina, países coordinadores de la Iniciativa de Educación, Colombia y República Dominicana, seleccionados con la intención de recoger información en países de diferente grado de avance en sus reformas educativas y distinto grado de vínculos con la coordinación de la Cumbre.

de la educación (en materia de calidad, equidad y eficiencia) son compartidos y reconocidos en diagnósticos comunes.

Por otra parte, hay que señalar que los países involucrados tienen grados de desarrollo diferentes respecto de las transformaciones educativas. Existen algunos donde se han verificado avances importantes en el logro de metas coincidentes con las de la Iniciativa y, otros, donde aún se deben crear las condiciones para lograrlas. Se encuentran en etapas más avanzadas los países de ingresos medios (i.e. Argentina, Colombia, Chile, Uruguay) que los países de ingresos bajos (i.e. Guatemala, Nicaragua, El Salvador). Las condiciones son más favorables en los países relativamente homogéneos que en países donde se dan situaciones de heterogeneidad cultural (i.e. México, Ecuador, Bolivia). Hay países donde se ha vivido procesos de reforma que luego se vieron interrumpidos (i.e. República Dominicana); otros que sólo en años recientes han podido poner en marcha procesos de reforma educacional (i.e. Paraguay) y aquellos donde las condiciones políticas han demorado los acuerdos necesarios para impulsar procesos de transformación educativa (i.e. Guatemala, Nicaragua). Cualquiera sea el caso, la reforma educativa, campea alto en la escala de prioridades nacionales y se la considera como un proceso endógeno que puede verse favorecido por los grandes acuerdos internacionales como los de la Cumbre. No obstante, la diversidad de situaciones existentes es un factor de importancia la momento de definir planes de acción comunes.

También es necesario considerar que los principios, las prioridades, las políticas en la región no son producto de los acuerdos de la Cumbre, sino el resultado de un largo proceso de análisis, debates, diseño y ejecución de políticas. En un número considerable de países, los actuales procesos de reforma son el resultado de consensos alcanzados entre los más diversos sectores y actores de la vida nacional que han logrado establecer acuerdos mínimos respecto de las metas a alcanzar en materia educativa antes de entrar al nuevo milenio. Asimismo, existen experiencias nacionales interesantes conducentes a mejorar la calidad y equidad de los servicios educativos, mejorar su gestión, descentralizar la toma de decisiones y fortalecer la autonomía de las escuelas, fijar estándares de calidad, medir resultados del aprendizaje, así como diversificar las fuentes de financiamiento para la educación básica (primaria y secundaria) y la educación superior.

La consideración de estos elementos en el diseño e implementación de un plan de acción para la mejoría de la educación es clave ya que las recomendaciones de la Cumbre, por ser una reunión de presidentes, sirven de marco para fortalecer la idea de la necesidad de los cambios en

la educación, para legitimar procesos en curso o para promover la adopción de estrategias exitosas o recomendar el seguimiento y evaluación de las acciones para aprender de la experiencia y poderla intercambiar.

De hecho, casi todos los países de la región están implementando acciones que podrían identificarse como esfuerzos concretos para lograr el acceso universal de la educación al 2010. En general, estas acciones responden a las particulares realidades educativas y las dinámicas internas de los países. Aunque coinciden con las orientaciones de la Cumbre, su ejecución no responde a dicho mandato, sino a prioridades y planes de desarrollo nacional que incluyen medidas de reforma educativa con propósitos afines a la Cumbre⁵. El valor de esta última, por lo tanto, radica en la expresión de una voluntad política para enfrentar la necesidad de imponer una educación de calidad que contribuya a la superación de la pobreza y las inequidades en la región⁶.

Algunos de los problemas observados en la implementación de la Iniciativa de Educación se relacionan con lo anterior. Su Plan de Acción no refleja todos los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo y no incorpora los aportes de actores distintos a los del gobierno. La educación como tarea de todos es algo que no parece explícito en las estrategias de acción que privilegien la interlocución se da entre instituciones de gobierno y si bien en algunos países existe voluntad política para incorporar a otros actores aún no se definen canales ni procedimientos para ello.

La falta de información es otro obstáculo serio para avanzar en la implementación de los acuerdos de la Iniciativa de la Educación. No todos los países disponen de información clara y oportuna sobre la Cumbre y sus Iniciativas. Más aún, los antecedentes de la Iniciativa y del Plan de Acción sólo se conocen en los Departamentos de Relaciones Internacionales de los Ministerios lo que dificulta la participación de otros organismos que podrían aportar la formulación de estrategias o en la implementación de los proyectos.

5 Así lo señalaron los entrevistados, al decir "hay una correspondencia entre el mandato de la Cumbre y los compromisos de gobierno. Pero de ninguna manera ha sido el motor para hacer los cambios... Los cambios educativos en desarrollo, han sido fruto de nuestras necesidades y de un proceso muy rico de concertación y consultas."

6 Al respecto se indicó " El espíritu de las Cumbres es elevar algunos temas que preocupan a la región, para que puedan ser valorados a nivel de los Jefes de Estado de modo que ellos los apoyen con voluntad política. La significación de la Cumbre, entonces, tiene más relación con *legitimar* que con *inspirar*."

Un problema adicional surge de la poca articulación que existe, en general, entre los acuerdos y actividades de otras reuniones de similar naturaleza. (MERCOSUR, Jontiam, Cumbre Iberoamericana, PROMED-LAC). Cada reunión opera con desconocimiento de las otras, no se construye sobre acuerdos anteriores y se duplican las agendas, lo que genera trabajo adicional sobre las Oficinas de Relaciones Internacionales de los Ministerios de Educación. En general, estos disponen de poco personal para coordinar la implementación y el monitoreo de las acciones. Esto conduce a que, con frecuencia, los procesos se activen previo a las reuniones de los Presidentes podrá luego ocupar un lugar menos prioritario en la agenda de trabajo de los Ministerios.

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Lo anterior queda en evidencia a partir de la revisión de los avances en la implementación de los Acuerdos. En 1996 Richard E. Feinberg, publicó un libro donde examinaba el paso de lo dicho a lo hecho en las veintitrés Iniciativas de la Cumbre⁷. Para ello, construyó un cuadro dando cuenta del progreso, la arquitectura, la participación de las organizaciones internacionales y las asociaciones entre públicos y privados, jerarquizando el cumplimiento de los compromisos con base en cinco categorías: fuerte, muy bueno, bueno, modesto, menor y poco movimiento.

En todas ellas, la Iniciativa por la Educación registraba una calificación de avance "modesto", señalándose que ésta se ha movido lentamente en todos los frentes, producto del desempeño de los tres "pilares" involucrados en el Plan de Acción de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las asociaciones intergubernamentales y no-gubernamentales.

A partir de esta información y en los puntos siguientes, se examina la situación a julio de 1997, pocos meses antes de la reunión de los mandatarios en la Segunda Cumbre Hemisférica.

7 Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A progress report. Institute of International Economics*, Washington D.C. April 1997.

Instituciones de gobierno

En la Iniciativa por la Educación han jugado un papel clave las Cancillerías y los Ministerios de Educación de México, Argentina y Chile como co-responsables en la tarea de determinar acciones para lograr el Acceso Universal a una Educación Básica de Calidad al año 2010 y cumplir con los compromisos de la Cumbre de Miami.

México elaboró un documento preliminar, que aún no estaba listo para su implementación, y lo presentó al SIRG⁸ en Enero de 1996. Al año siguiente, en marzo de 1997, presentó al mismo comité un Plan de Acción un poco más elaborado pero que aún carecía de líneas estratégicas de acción. En el se proponía que cada país identificara las especiales características de su rezago educativo y sus grupos vulnerables y fijara metas de ampliación progresiva de la atención educativa; que se compartiera un conjunto de principios y metas comunes, se adoptara estrategias de colaboración hemisférica para universalizar una educación equitativa y de calidad al año 2010 y se privilegiara estrategias de desarrollo en los niveles de la educación pre-escolar, básica y media, de niños, jóvenes y adultos focalizando la atención en los grupos vulnerables⁹.

En Julio de 1997, el documento fue modificado, introduciéndose cambios en los mecanismos de trabajo y las proposiciones para implementar las recomendaciones para la educación. Esta reunión significó un cambio en el estilo de consulta sobre documentos generados entre los países coordinadores a una participación más amplia de otros actores al invitarse a participar a representantes de organismos internacionales¹⁰.

Dos ejes de atención, con sus correspondientes estrategias de cooperación surgieron en esta reunión. Estos fueron los de la:

- Equidad, que privilegia estrategias para promover el acceso universal a la educación básica con énfasis en la universalización del acceso a

8 El Summit Implementation Review Group (SIRG) es un comité ejecutivo compuesto por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de algunas organizaciones multilaterales, que se reúne periódicamente para monitorear la implementación de los planes de acción de las distintas iniciativas de la Cumbre.

9 Específicamente, se alude a poblaciones indígenas, población dispersa, migrante con discapacidad, urbano-marginada, mayor de 35 años, analfabeta, sin educación básica y en condiciones de pobreza y femenina en condiciones de rezago educativo.

10 Ellos participaron también en una segunda reunión de trabajo realizada en Santiago, en Agosto del mismo año, sobre cuyos resultados no se tiene antecedentes.

una educación de calidad, para los grupos con rezago escolar y para quiénes se han visto excluidos de los beneficios del sistema.

- Calidad, con énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación y la mejora de la eficiencia del sistema.

El cuadro siguiente, elaborado con base en la propuesta de Julio de 1997, sintetiza las líneas de acción propuestas en cada foco de atención y las estrategias para lograr los objetivos propuestos. Aún cuando en esto se da cuenta del estado de avance del Plan de Acción, sus líneas de trabajo y estrategias, todavía faltaba definir estrategias para las áreas de alfabetización de adultos, la formación docente, la definición de estándares y la formación ética. Las estrategias formuladas hasta entonces para las diferentes líneas reflejan una intención de trabajo colaborativo entre los países de la región, centrándose en el intercambio de materiales, metodologías y experiencias; la organización de seminarios y talleres; la creación de redes hemisféricas o grupos de trabajo, así como el trabajo prospectivo para identificar los enfoques más promisorios para el logro de los objetivos¹¹.

11 Actualmente, se prepara un nuevo proyecto de Plan de Acción, que circulará en consulta a los países la última semana de Octubre y se ha programado una nueva reunión de coordinación, para el 18 y 19 de Noviembre de 1997. Ella tiene por objeto revisar la Declaración de los Presidentes, revisar el Plan de Acción e informar sobre el cumplimiento del Plan de Acción. Se estima que en esta última reunión se incorporaría a representantes de todos los países

PLAN DE ACCIÓN PARA LAS RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN

Julio 1997

A. Líneas de acción y estrategias de colaboración hemisférica:	B. Grupos de trabajo sobre:
1. Equidad (Acceso universal a la educación básica) - Alfabetización y educación de adultos - Modelos de educación, inicial y básica intercultural bilingüe para niños indígenas - Educación compensatoria para grupos vulnerables y de rezago educativo - Intercambio de materiales, metodologías, investigaciones, etc - Seminarios y talleres (educación bilingüe, capacitación de docentes bilingües, precoz educativo, etc) - Creación de red hemisférica de Educación Básica intercultural bilingüe - Seminario sobre políticas compensatorias aplicadas - Seminario de capacitación para gestores de programas compensatorios - Proyecto piloto de actividades regionales conjuntas en educación compensatoria	- Medios para facilitar el acceso a redes satelitales de TV educativa - Intercambio de experiencias de educación a distancia - Intercambio de diseño de material didáctico y de metodologías - Diagnóstico y estudios prospectivos, caracterización conceptual y metodológica - Lineamientos sobre temas relacionados (evaluación de experiencias, recomendaciones para operación, ventajas y riesgos)
2. Calidad (Mejoría de la calidad de la educ./ refuerzo) - Programas de formación docente - Programas de educación a distancia con nuevas tecnologías - Identificación y certificación de competencias laborales - Definición de estándares (educ. básica y media) - Valores éticos: educación para la democracia	

Fuente: Documento de trabajo, Reunión de coordinación, México, Julio de 1997.

Organismos internacionales

El Plan de Acción de la Cumbre de Miami hizo un llamado especial a la OEA y al BID para apoyar a los países en la implementación de la Iniciativa por medio de asistencia técnica y de ayuda financiera. Otros organismos, tales como el Banco Mundial y la Comunidad Europea también se mencionan como apoyos claves para la implementación de las acciones en todos los ámbitos difundidos en la Cumbre de Miami. Hay otros organismos, como la Unesco y la UNICEF que, aunque no se mencionan, son importantes para el avance en la implementación.

En general, ni la OEA ni el BID estuvieron muy activos en los apoyos a los países hasta mediados de 1997. La OEA porque se encuentra en una redefinición de su misión y, a futuro, debiera jugar un papel importante en la construcción de espacios que permitan promover alianzas, crear redes y consorcios y facilitar el intercambio de información. Con base en esta reestructuración debería, además, servir de canal de comunicación con otros organismos financieros y de cooperación técnica así como coordinar esfuerzos de monitoreo y seguimiento de la implementación de las acciones de la Cumbre, ausentes hasta ahora en las negociaciones y en los acuerdos.

El BID, por su parte ha declarado que la educación es una de sus prioridades y ofreció incrementar sus aportes financieros a los países donde se estaba lejos de lograr la cobertura universal en la primaria e incrementar el acceso en secundaria, dos de las metas más importantes en el Plan. Lo realizado, sin embargo, se ha limitado a los programas que ya estaban en curso sin que aún se perciba una voluntad para materializar en acciones la declarada prioridad.

Desde julio de 1997, a raíz de su participación en la reunión de México, tanto la OEA como el BID han participado más activamente en la Iniciativa de Educación. La OEA prometió apoyos financieros para las reuniones preparatorias y tiene la intención de participar en el seguimiento de la Cumbre. El BID, aunque no ha determinado aún mecanismos y montos, ofreció apoyo en varias áreas de cooperación técnica regional vinculadas a sus prioridades en educación (i.e. educación a distancia vía satélite, intercambio de profesionales, actualización de estadísticas educacionales y uso de tecnologías de información para la difusión de programas innovadores circulación de softwares).

La Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, que ofrece un espacio importante en lo relacionado con la orientación del desarrollo educativo en la región, el intercambio de experiencias e

información y promueve objetivos similares a los de la Iniciativa de Educación de la Cumbre, prácticamente no ha articulado sus actividades con la misma. Tampoco se registra la participación, o presencia, de UNICEF y de otros organismos como la OIT en lo que respecta a la formación para el trabajo y el Banco Mundial en tanto entidad financiera con significativos recursos invertidos en la región en pro de la mejoría de la calidad y equidad de la educación básica y media, entre otros.

Logros más concretos en materia de apoyo a la implementación de las recomendaciones para la educación corresponden a la agencia de cooperación bilateral del gobierno norteamericano. En este sentido, la USAID formuló el Programa de Revitalización de la Educación en América Latina como un instrumento de apoyo a la materialización de los Acuerdos contenidos en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami. Persigue, con éste, contribuir a la formación de una amplia red de instituciones y personas interesadas en promover e implementar cambios educativos en los niveles de la enseñanza básica y media, y fortalecer los vínculos entre los más diversos actores sociales para involucrarlos en las reformas. Tras diversas consultas con potenciales aliados y el lanzamiento de esta iniciativa por la Primera Dama de Estados Unidos en visitas oficiales a Chile y Paraguay, en Septiembre de 1996, la USAID, aprobó una donación cercana al millón de dólares americanos anuales, por un período de tres años, dejando la ejecución de las actividades en manos del Diálogo Interamericano. Éste que desde mediados de 1995 codirige el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), en colaboración con la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), hizo converger ambas iniciativas para aprovechar lo construido con aportes del BID y ampliar la red de instituciones y personas involucradas en el mismo.

Participación del sector privado y las organizaciones no-gubernamentales

Si bien la anterior es una iniciativa del sector no-gubernamental en general la participación de estos organismos en la preparación de la Cumbre resulta bastante limitada particularmente en lo que dice relación con la toma de decisiones y formulación de recomendaciones para la agenda de los Presidentes.

Entre los factores que inciden en ello está la situación de la mayoría de las organizaciones no-gubernamentales en América Latina y El Caribe, de precaria subsistencia, que incide en su vinculación con la Cumbre. Los

cambios recientes en las políticas de cooperación internacional les han restado muchos recursos financieros y sobreviven gracias a su participación en la ejecución de programas sociales del Estado. Esto hace difícil que, por iniciativa propia y sin financiamiento adecuado, puedan participar sea en el monitoreo de actividades o en la implementación de las mismas. La situación es diferente en Estados Unidos donde la participación es mayor, generalmente reclamada por los sectores privados, y financiada sea por entidades estatales o con recursos de la cooperación.

Se agrega a lo anterior el que, contrario a lo que ocurre en países como Estados Unidos y Europa, en América Latina y El Caribe no existe una tradición de participación ciudadana en este tipo de eventos. Menos aún en el ámbito de la educación. Dicha participación es mucho más frecuente en iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana, los derechos básicos, derechos de la mujer, democracia y desarrollo sustentable.

A esto hay que agregar que siendo la Cumbre una reunión de Jefes de Estado de gobiernos, la representación formal corresponde a las Cancillerías y, prácticamente, no existen normas y procedimientos, para incentivar la participación de privados sea en la formulación de propuestas o en las actividades de la Cumbre. Por una parte, no existen canales que posibiliten esta participación y, por otra, las organizaciones privadas raramente se acercan a reclamar un papel en este tipo de eventos. De hecho, hasta hora sólo organismos no gubernamentales argentinos y chilenos se habían acercado a las respectivas Cancillerías y Ministerios de Educación con propuestas específicas de monitoreo de actividades y contenidos para la agenda.

Por último, consultas sobre esta situación indican que, además, existe poco interés o desconocimiento por parte de las ONGs sobre los propósitos, avances y procedimientos para aportar a la agenda de la Iniciativa aún cuando en su mayoría, reconocen el valor del espacio abierto por la Cumbre en el sentido de priorizar acciones de cambio educativo. Asimismo, existe un desconocimiento por parte de los centros académicos especializados en educación sobre los Acuerdos de la Cumbre y la Iniciativa para la Educación, pese a su activa participación en los procesos de reforma educativa¹²

12 Al respecto algunos representantes de ONGs indicaron que: "sobre la Cumbre sabemos muy poco, sabemos por la prensa que en ella se hacen acuerdos de interés público. Pero no conozcamos los acuerdos adoptados ni los temas tratados". Un especialista en educación agregó " En general se sabe poco o nada sobre las Cumbres,

OBSTÁCULOS Y FACILITADORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS

La Iniciativa de la Educación no fue una actividad que irrumpiera con fuerza en el escenario posterior a Cumbre como fue el caso de las otras recomendaciones relacionadas con problemas hemisféricos (i.e. combate a la corrupción, narcotráfico, desarrollo sustentable o cuestiones comerciales).

La actividad para definir los temas centrales de acción en áreas como las mencionadas y las estrategias para ponerlos en práctica, se iniciaron a pocos meses de realizada la Cumbre de Miami. Con este fin se organizaron varias reuniones con la participación de encargados de gobierno, especialistas, organismos técnicos y organizaciones no-gubernamentales. Paralelamente, se desarrolló un trabajo de negociación y asesoría a diversos países para lograr los acuerdos necesarios.

Como ya se indicara, el sistema de "coordinadores responsables" fue establecido por el SIRG y los países se ofrecieron voluntariamente para esta tarea, correspondiendo a México, secundado por Argentina y Chile, la tarea de promover acciones para lograr los propósitos de la Iniciativa de la Educación. Esto fue hecho a través de las sucesivas versiones del Plan de Acción para lograr el Acceso Universal a la Educación y posteriores reuniones de coordinación para avanzar en la formulación de estrategias y definir acciones específicas.

Consultas sobre los pro y los contras de este sistema de coordinación, dan como respuesta que aunque existe voluntad no hay mecanismos oficiales para abrir espacio al interés público ni al que tienen las organizaciones de la sociedad civil por aportar a los debates¹³. Por último, si bien

ni siquiera que tienen que ver con educación, sólo quienes están (involucrados directamente) en el asunto saben de los acuerdos en concreto. Ni conocemos los temas que se trataron y desconocemos los acuerdos que se adoptaron ... es necesario integrar a las sociedades civiles organizadas para conocer y tomar parte de estos acuerdos y abrir cauces de participación."

- 13 El Instituto Norte-Sur de la Universidad de Miami y el Instituto de Economía Internacional, han venido siguiendo la evolución de los planes de acción de las diversas iniciativas. En 1996, ellos encargaron un conjunto de informes al respecto y sus resultados fueron presentados en un Taller celebrado en Washington el 29 de Mayo de 1996. Una nueva serie de informes fue encargada por las mismas instituciones para visualizar el paso de los dichos a hechos (Julio de 1997), los resultados de estos últimos fueron analizados en el Taller "From Miami to Santiago: Implementation of the Summit of the Americas", realizado en Washington en Septiembre del año en curso.

algunos gobiernos aceptan el aporte de las organizaciones civiles en lo relacionado con la educación no-formal y extraescolar, lo que es el sistema, y su reforma, se considera hasta hoy, como una responsabilidad prioritaria de los Ministerios de Educación.

En la Iniciativa de Educación, la formulación del Plan de Acción fue enfrentada en una primera etapa, con mecanismos de participación restringidos, ciñéndose principalmente a consultas entre los países coordinadores y co-coordinadores, así como consultas a los países por la vía de comentarios a documentos preliminares. Ello, utilizando los mecanismos oficiales de los Ministerios de Educación y Relaciones Exteriores. Tal como se lo señalara con anterioridad, a la fecha de este informe, las consultas en base a documentos preparados por los países coordinadores dieron paso a reuniones técnicas de trabajo de carácter más amplio, incorporando a los países que han demostrado mayor interés por involucrarse, a representantes de organismos interregionales (OEA) y agencias de financiamiento (BID y Banco Mundial). Asimismo, la preparación de la Cumbre de Santiago, abrió algunos espacios de participación a la sociedad civil a través de la formación de una comisión ad-hoc convocada por el Ministerio de Educación de Chile y la realización del Seminario Internacional sobre Educación, Democracia y Desarrollo Sustentable en el Marco de la Cumbre de las Américas, patrocinado por PREAL y organizado por PARTICIPA, en Agosto de 1997.

El monitoreo o seguimiento de los avances de la Iniciativa ha sido un gran ausente en los dichos y en los hechos no apareciendo ni siquiera mencionada a nivel de recomendaciones. A nivel del Plan de Acción propuesto por los países coordinadores se asignaría este papel a la OEA, pero ello sólo ahora comienza a cobrar cuerpo.

Ni en los Acuerdos de la Cumbre, donde se originó la Iniciativa, ni en el Plan de Acción de los países coordinadores se establecieron mandatos respecto del seguimiento de las acciones, un tema sobre el que habrá que tomar decisiones en la próxima reunión de mandatarios delegando esta responsabilidad en algún organismo independiente. A este respecto sólo recientemente (Julio de 1997) se avanzó en esta dirección delegándose en la OEA la responsabilidad del seguimiento de la implementación de los Acuerdos.

A MODO DE CONCLUSIONES

La preparación de la próxima Cumbre es un proceso en marcha. Tal como la implementación de las acciones que hacen posible cumplir con los Acuerdos adoptados en la anterior reunión de presidentes. Sin duda, y tal como se lo indicara con anterioridad, es importante que el tema de la educación y su reforma sea tratado como una prioridad de las máximas autoridades políticas. Esto no sólo le da un status diferente sino que compromete a otras autoridades de gobierno, y al país en su conjunto, en la implementación de políticas para el logro de las metas.

Varias son las medidas necesarias para avanzar en esta dirección. Algunas tienen que ver con el financiamiento de la educación, otras con la gestión de la misma y, una tercera, con la necesidad de invertir en programas innovadores de mejoría de la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos. También con la necesidad de establecer mecanismos, internos y externos, de información y retroalimentación que permitan una mejor coordinación de las acciones y el ajuste de políticas para adaptarlas a las diferentes situaciones de los países en la región.

Con respecto a la Cumbre de las Américas resulta imprescindible articular los acuerdos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno con otros, más específicos, adoptados por los Ministros de Educación en las reuniones como el PROMEDLAC, con los emanados de Comisiones Internacionales, como la presidida por J. Delors o las emanadas de la reunión de Jomtien, donde se abordaron muchos de los temas incluidos en la agenda de la Cumbre.

También resulta conveniente crear mecanismos de difusión que permitan a actores distintos del gobierno informarse sobre los acuerdos que se adoptan en este tipo de reuniones para poder aportar a la implementación de los mismos. En general, parte importante de esta información no llega a las organizaciones de la sociedad civil, aún cuando estos actores son claves en los procesos de reforma y de mejoría de la educación, en general. Por lo tanto, a futuro, sería importante crear canales de información y mecanismos de participación para los diversos actores de la sociedad civil.

Lo anterior es tan importante como coordinar el trabajo de los ministerios con aquél que realizan las redes y organismos privados que promueven la reforma educativa en la región e incorporarlos al seguimiento y evaluación de las acciones. Uno de los mayores problemas en materia de reformas es que, raramente, se evalúa sus resultados e impacto. Después de casi una década de implementación de políticas que apuntan

a la universalización del acceso a una enseñanza de calidad, en los niveles básico y medio así como a una mejor articulación entre educación y trabajo ya es hora de examinar lo que resulta y lo que no funciona en materia de políticas y de medidas de cambio. En esta tarea, resulta clave la participación de los organismos internacionales, así como la de los centros de investigación y desarrollo educativo en la región.

Por último, pero no por ello menos importante, el aprovechamiento de recursos tecnológicos para difundir estrategias y avances de reformas en curso son claves tanto para el logro de las metas propuestas como para facilitar los intercambios y la colaboración hemisférica. Si la Cumbre apunta a optimizar recursos escasos en la región resulta de suma utilidad el poder utilizar estos espacios y crear redes de colaboración donde participen no sólo los gobiernos, sino también actores provenientes de los sectores privados y no-gubernamentales, en general, así como todos los organismos multilaterales de cooperación que se interesan en apoyar procesos de reforma.

Bibliografía

- Alvarez, Benjamín. 1996. *Informe sobre la revitalización de la educación en las Américas*. Diciembre 4-6, 1995. Working Paper No. 11. Education and Human Resources Division. Bureau for Latin America and the Caribbean. U.S. Agency for International Development. Washington D.C.: Academy for International Development.
- Feinberg, Richard. 1997. *Summitry in the Americas. A progress report*. Institute for International Economics. Washington D.C. 1997
- Insulza, José Miguel, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. 1997. Discurso en la inauguración del Seminario Internacional "Educación, Democracia, y Desarrollo Sustentable", 7 agosto 1997. Mimeo
- Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Chile. S/f. Declaraciones: Cumbre de las Américas; Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Compromiso de Santiago con la Democracia, Conferencia Cumbres sobre Desarrollo Sostenible; Declaraciones de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Mimeo.
- Puryear, Jeffrey. 1996. *Implementing the Summit of the Americas: Reforming Educational Systems*. Working Papers Series. North-South Center, University of Miami.
- Cumbre de las Américas *Plan de Acción para lograr el Acceso Universal a la Educación Básica de calidad para el año 2010*. Coordinador: México, Co-coordinadores Argentina y Chile. Abril de 1997.