

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

LEONEL ZÚÑIGA*

Quiero iniciar mi intervención agradeciendo al Director del CREFAL y su equipo de colaboradores, la oportunidad que me brindan de compartir algunas reflexiones con todos ustedes.

En esta ocasión, se me ha solicitado abordar el tema de los desafíos que enfrenta la cooperación internacional en el siglo XXI. Dada la amplitud del tema, y de la brevedad del tiempo disponible para nuestro encuentro, exploré tres opciones que me parecieron viables para orientar mi participación: consideré la posibilidad de hacer un recuento de los consensos internacionales sobre las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo, destacando las referidas de manera específica al campo educativo; también reflexioné sobre la posibilidad de hacer un ejercicio de prospección identificando algunos fenómenos que, a mi modo de ver, pudieran considerarse como determinantes del desarrollo futuro de la cooperación internacional, y derivando de sus consecuencias algunos de los desafíos que probablemente deberán enfrentar las instituciones dedicadas al quehacer de la cooperación internacional; finalmente, reflexioné sobre la convivencia de centrar mi participación en la consideración de un tema cuya relevancia estuviera ya sustentada en consensos internacionales, sugiriendo algunas líneas de acción que pudieran servir para adelantar la puesta en práctica de los elementos fundamentales de esos consensos, a través de esfuerzos de cooperación internacional. Descarté la primera de estas opciones, y opté por intentar una combinación de las dos últimas, pues me pareció lo más pertinente a la naturaleza del evento para el que hemos sido convocados.

He decidido, por tanto, ordenar mi presentación en tres partes. Trataré, en primera instancia, de proponer una caracterización de la cooperación para el desarrollo, procurando identificar algunos desafíos más genéricos que pudieran enfrentar tanto los gobiernos de los países como los organismos internacionales a la luz de esa caracterización. Posteriormente, me referiré a algunos proble-

* *Ex Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral de la OEA. Desde octubre del 2000, se desempeña como consultor independiente.*

mas comunes que pudieran enfrentar los gobiernos a fin de procurar el mejoramiento de la calidad de la educación, sugiriendo algunas líneas de la acción en las que pudiera desarrollarse la cooperación internacional con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de ese propósito.

Finalmente, intentaré una síntesis de los desafíos que en un futuro próximo pudieran enfrentar los gobiernos de los países de la Región, teniendo en cuenta los distintos enfoques de la cooperación internacional y la naturaleza de los problemas que parecieran derivarse de la identificación de las líneas específicas de acción para el fortalecimiento de la cooperación internacional con vistas al mejoramiento de la calidad de la educación.

De entrada, quisiera sugerir que existen varias formas de concebir la cooperación internacional, y que ateniéndonos a la concepción más amplia de la misma, habría tantas formas de llevarla a la práctica como maneras de resolver problemas comunes, o de llevar a cabo el intercambio de bienes y servicios, entendido éste también en el sentido más amplio. No es extraño, por tanto, que a medida que emerge un mundo más interdependiente se establezcan nuevas posibilidades para el desarrollo de la cooperación internacional.

Existen, sin embargo, al menos dos concepciones, más o menos diferenciadas, de la cooperación internacional que me parecen relevantes para analizar la cooperación para el desarrollo, y más específicamente para el desarrollo educativo.

La más usual de estas concepciones es la que asume que la cooperación internacional para el desarrollo es el conjunto de acciones encaminadas a transferir recursos, preponderantemente de carácter financiero, a los países con niveles más bajos de desarrollo económico, a través de esquemas bilaterales o de organizaciones de carácter multilateral. Notando la diferencia entre la transferencia de recursos financieros y la que se relaciona con el dominio de habilidades y conocimientos, suele hacerse la distinción entre cooperación financiera y cooperación técnica. En esta perspectiva, la cooperación se entiende sobre todo como acción de ayuda, o asistencia, de los países más ricos a los de menor desarrollo relativo. Aunque se trata de una concepción que es objeto frecuente de señalamientos críticos, no por eso ha perdido vigencia práctica.

En un sentido menos usual, y más restringido, la cooperación internacional se entiende como esfuerzo compartido de dos países o más con la finalidad de resolver problemas que les son comunes, a través de la negociación y concertación de intereses, propósitos y recursos, y de la realización de actividades conjuntas y de apoyo mutuo, de carácter bilateral o multilateral. Se enfatiza,

en este sentido, la cooperación como un ejercicio de corresponsabilidad, que procura la participación y el beneficio de todos los interesados.

Si bien es cierto que estas dos concepciones de la cooperación internacional suelen coexistir, tanto al interior de los países como de los organismos internacionales, también es cierto que la percepción que se tiene de los desafíos que enfrenta la cooperación suele depender de la medida en que los supuestos asociados con estas dos percepciones se hacen más o menos presentes.

Cuando la preocupación central radica en la transferencia de recursos, los desafíos principales que suelen percibirse tienen que ver con la ampliación y diversificación de las fuentes de recursos; con el control del flujo de los mismos para asegurar que lleguen a sus destinatarios reales; y con la definición y aplicación de reglas para determinar la medida en la aplicación de esos recursos.

Bajo esta concepción, los frecuentemente llamados donantes internacionales enfrentan la necesidad de justificar el aporte de recursos ante sus contribuyentes viéndose en la necesidad de impulsar sus propias agendas, ya sea de forma directa a través de los esquemas de cooperación bilateral, o de manera indirecta, a través de la influencia que logran ejercer en los órganos de gobierno de las instituciones multilaterales. La cooperación se instrumenta perfectamente a través de préstamos, y de una manera cada día más limitada a donaciones, que suelen asociarse, y con frecuencia condicionarse, a la aplicación, por parte de los países beneficiarios, de paquetes de asistencia técnica bajo el control de organismos internacionales o de los propios donantes.

Bajo esta concepción, los organismos internacionales enfrentan la necesidad de arbitrar el flujo de recursos que les son encomendados, siguiendo con fidelidad los mandatos definidos por sus órganos de gobierno, aprovechando las ventajas comparativas y los grados de autonomía interna que pueden derivarse de su estatuto jurídico, de la naturaleza de sus campos de acción, y de su capacidad, técnica y administrativa. Por su parte, los países beneficiarios se ven por lo general en la necesidad de reaccionar ante un conjunto heterogéneo de posibilidades y ofertas; de conjugar las prioridades nacionales con los lineamientos de política de los organismos internacionales cuyos contenidos, formas y tiempos que no siempre resultan compatibles con la convivencia local y regional, y de encontrar fórmulas para hacer que sus demandas tengan impacto real en los foros internacionales y en la gestión de los mecanismos de canalización de recursos.

Cuando la cooperación se entiende como el desarrollo en una acción conjunta, bajo el supuesto de la responsabilidad y el beneficio compartido entre los

países que la llevan a cabo, la división entre donantes y receptores tiende a perder el significado, y los desafíos que se plantean a los países participantes en la acción cooperativa tienen un sentido diferente. Las preocupaciones de los países suelen centrarse en el esfuerzo por asegurar que sus instituciones especializadas participen en la identificación de problemas que, por su propia naturaleza, pudieran considerarse como internacionales.

Desde el punto de vista de los métodos, los países enfrentan la necesidad de llegar a la negociación de intereses y propósitos para resolver los problemas identificados, así como para desarrollar mecanismos institucionales adecuados a la puesta en común de recursos, y a la realización de actividades conjuntas, y de apoyo mutuo, que lleven a la solución de esos problemas. Por la dificultad que representa el establecimiento y garantías en programas y proyectos de carácter multilateral, los países deben enfrentar, bajo esta concepción de la cooperación, un horizonte muy restringido de opciones de financiamiento. Por su parte, los organismos internacionales deben hacer frente a la necesidad de desarrollar su capacidad para contribuir al establecimiento de espacios que faciliten la negociación de iniciativas entre los países y para actuar como promotores de la movilización de recursos públicos y privados que con frecuencia rebasan sus prácticas convencionales de gestión interna.

No puedo concluir esta primera parte de mi intervención, sin expresar que, con independencia de la concepción de cooperación internacional que se asuma, quienes en ella intervienen tienen que asumir el desafío fundamental de que la misma se exprese en beneficios que trasciendan la esfera de las burocracias centrales de los gobiernos o de los organismos internacionales, y que por tanto representen la solución de problemas concretos, con resultados y beneficiarios plenamente identificables en el ámbito local y regional de los países.

Quisiera compartir ahora con ustedes algunas reflexiones sobre el tema de calidad de la educación, como un motivo adicional para precisar los desafíos que enfrenta la cooperación internacional.

La necesidad de que los gobiernos asuman el mejoramiento de la calidad de la educación como una prioridad en el desarrollo de sus políticas es, sin duda, uno de los consensos que con mayor claridad han emergido de los foros internacionales. El brindar servicios educativos de calidad para toda la población es una aspiración reiterada de las declaraciones, planes de acción y programas de alcance internacional.

No aspiro a retomar el hilo de múltiples expresiones que existen sobre el tema. En el evento que nos convoca se ha aludido ya a algunos de los antece-

dentes más significativos del mismo, y se ha traído a esta mesa la consideración de varios de sus rasgos más sobresalientes. Me concretaré, por tanto, a compartir con ustedes un par de reflexiones sobre la naturaleza de los problemas implicados en el mejoramiento cualitativo de la educación que pudieran trascender el interés puramente nacional.

Si bien es cierto que el tema de la calidad ha pasado a ser una preocupación central de los gobiernos, es fácil constatar que el origen y la atención a esa preocupación difícilmente puede ubicarse en el ámbito gubernamental. El interés por la calidad tuvo su origen más definido, y ha tenido su más notable desarrollo en el ambiente de las empresas privadas de carácter industrial.

Por otra parte, aunque todo el mundo parece estar de acuerdo en que a todos se les deben ofrecer oportunidades para acceder a una educación de calidad, no está tan claro lo que esto significa, ni de qué manera puede lograrse tal propósito, en el supuesto de que pueda alcanzarse algún acuerdo sobre lo que pudiera, o debiera, entenderse como una educación de calidad.

Tratando de precisar estas reflexiones, intentaré alguna caracterización de la evolución del concepto de calidad en el ámbito empresarial, y una breve exploración de lo que el concepto pareciera o pudiera, significar en el ámbito de la educación, como una forma de aproximarme a la búsqueda de posibles vías para fortalecer la cooperación internacional con vistas al mejoramiento de la calidad educativa.

No es una casualidad el que la concepción y los métodos vinculados con el mejoramiento de la calidad hayan tenido su origen y tengan su desarrollo más notable en el ámbito de las empresas privadas. La preocupación por la calidad es una consecuencia natural del condicionamiento que han ejercido el crecimiento, la diversificación y el dinamismo de los mercados sobre el comportamiento de las industrias productivas. Entre más han sido las exigencias de una clientela creciente, y mayor el número de posibles satisfactores de las mismas, mayor ha sido la necesidad que experimentan las empresas de producir, o por lo menos hacer creer que producen, bienes y servicios adecuados a la naturaleza de tales exigencias.

Me parece oportuno sugerir, además, que en el medio industrial el concepto de calidad y los métodos asociados con el logro de la misma han experimentado una evolución muy significativa. En gran medida, han pasado de estar centrados en la obtención de características definidas y estables de los productos, a asociarse con el mantenimiento de esfuerzos constantes para propiciar la coherencia entre patrones de demanda sujetos a una transformación permanente y la producción oportuna y pertinente de bienes y servicios para satisfacerla.

Aunque todavía el concepto de calidad suele estar vinculado con la garantía de determinadas características de los productos, sobre todo en los sectores más tradicionales de la industria, es conveniente notar que, en la evolución del concepto, éste ha pasado a ser más bien entendido como un resultado de las interacciones, espontáneas o provocadas, entre los individuos y grupos que participan en el proceso productivo y los que, en un momento determinado, constituyen la clientela de las empresas. La calidad se concibe, cada vez con mayor frecuencia, como un reflejo de las actitudes y comportamientos de las personas que interactúan en el proceso productivo, de la negociación de intereses entre clientes y productores, y del compromiso de quienes intervienen en la producción de bienes y servicios. En esta perspectiva, la calidad se adjudica a la totalidad de esas interacciones, asumiendo que todos los que participan en ellas están llamados a compartir y negociar intereses, propósitos, actividades y recursos, y que, en consecuencia, pueden actuar en diferentes momentos como clientes o productores.

Esta forma de concebir la calidad supone que la lógica del mercado deja de actuar exclusivamente en la periferia de las empresas para hacerse presente en su funcionamiento interno, con todas sus posibles virtudes y también con todos sus defectos. En unas ocasiones esta presencia se manifestará en fenómenos de competencia interna, y en otras, en la negociación de nuevas alianzas entre los factores de la producción. En todo caso, se exigirá una mayor comprensión de las finalidades, la estructura y el funcionamiento de los procesos productivos por parte de todos los que intervienen en ellos, y una mayor capacidad de coordinación organizacional en la aplicación de los recursos disponibles para el desarrollo de esos procesos.

El concepto de calidad ha tenido una evolución propia dentro del campo educativo y podría decirse que, en este campo, los esfuerzos por aplicar algunas lecciones asimiladas en el medio empresarial son todavía limitados. Por lo general, se ha entendido, o se ha supuesto, que el mejoramiento de la calidad educativa consiste en el logro de niveles más elevados de aprendizaje, dando por descontado que el aprendizaje es precisamente el producto que se espera obtener como resultado de los procesos educativos. Esto explica que el tema de la calidad educativa haya tenido un desarrollo estrechamente asociado con el de los métodos para evaluar el logro de aprendizajes.

La preocupación por la calidad educativa se ha visto, también por lo general, asociada al crecimiento de la cobertura de los servicios de educación básica. Una vez que los gobiernos han alcanzado avances significativos hacia la meta de garantizar una educación básica para toda su población, sus preocupaciones

tienden a centrarse en el desarrollo de políticas que aseguren que esta educación sea de calidad, evitando los rezagos en los grupos de población en situación de desventaja.

Esto significa, sin embargo, que el tema de la calidad sea sólo relevante para los países menos desarrollados. La preocupación por mejorar la calidad de la educación se manifiesta como una especie de común denominador en los enunciados de la política de gobierno de la mayoría de los países, con independencia de su nivel de desarrollo económico. En todos ellos suele ponerse de relieve la necesidad de procurar el mejoramiento de la calidad de la educación como una condición necesaria para incorporarse de manera ventajosa a una economía determinada por el dominio del saber y, en consecuencia, por el impacto creciente del conocimiento científico y el adelanto tecnológico. También en todos suele existir una gran incertidumbre en cuanto a la sustancia y los medios del mejoramiento cualitativo de la educación. No siempre existen condiciones para establecer consensos sobre la responsabilidad social de las instituciones educativas, en función de la producción de aprendizajes. Y, aun asumiendo que se haya logrado un avance en la conformación de estos consensos, se requieren considerables esfuerzos para establecer con precisión la naturaleza y el nivel adecuado de los aprendizajes que son pertinentes a las circunstancias locales y regionales; para determinar la forma en la que el logro de los mismos debiera constatarse y sobre todo, para lograr que los ejercicios de la evaluación del aprendizaje se apliquen al mejoramiento concreto de los procesos educativos.

Me parece, no obstante, que la renovada vigencia de los sistemas de democracia representativa, la creciente apertura del comercio internacional, y el creciente impacto del desarrollo científico y tecnológico determinarán que los gobiernos se vean sometidos a mayores exigencias de responsabilidad social y experimenten presiones similares a las de las empresas privadas, viéndose inducidos a concebir cada vez más la calidad de los servicios que prestan como un esfuerzo permanente por mantener la coherencia entre patrones de demanda sujetos a una transformación constante y la producción pertinente, eficaz y oportuna de esos servicios. En el campo educativo, esto implicaría que las instituciones educativas pudieran experimentar mayores presiones en el sentido de definir su responsabilidad y dar cuenta de la misma, de cara a instancias diversas de representación social; y que, en consecuencia, tal vez deban fortalecer su capacidad para promover, de manera constante, el consenso social en relación con las finalidades del esfuerzo educativo en sus distintos niveles y modalidades. Estas presiones supondrían también que los gobiernos pudieran verse en la necesidad de asociar, con claridad, los esfuerzos de mejoramiento cualita-

tivo con los propósitos centrales de sus políticas educativas, como pudieran ser los relativos a la atención a los grupos de población en situación de pobreza, al fortalecimiento de la base financiera de la educación y al aprovechamiento de los avances del desarrollo científico y tecnológico.

Suponiendo que algunas de las reflexiones sugeridas pudieran servir para identificar problemas que son compartidos por la mayoría de los países en relación con el propósito de mejorar la calidad de la educación, me parece que las mismas hacen identificar algunas líneas de acción a fin de desarrollar la cooperación internacional para fortalecer las capacidades nacionales con vistas al logro de ese propósito. Para los propósitos de esta presentación, sugiero, a continuación, cuatro de esas líneas de acción:

a) El reconocimiento, el acopio, y la sistematización y divulgación de políticas que se estén aplicando de manera exitosa en el ámbito internacional con la finalidad de mejorar la calidad de la educación en sus distintos niveles y modalidades. Esto significa el fortalecimiento de la capacidad internacional para:

- * Identificar, sistematizar y difundir experiencias exitosas de clase mundial.
- * Poner en funcionamiento, y mantener actualizados los acervos documentales de la calidad educativa.
- * Propiciar la creación y fortalecer el funcionamiento de instancias para el reconocimiento y valoración internacional de la calidad educativa.

b) La exploración de cursos de acción para determinar la calidad de la educación, en función de los factores más relevantes que inciden en el comportamiento y los resultados de los sistemas educativos, y de los criterios pertinentes a los distintos niveles y modalidades que se incluyen en esos sistemas. Esto supone la complementación de esfuerzos internacionales destinados a:

- * Investigar y experimentar metodologías que sean útiles para establecer y validar criterios, estándares y normas de calidad de la educación.
- * Desarrollar instrumentos útiles para medir la calidad de los servicios educativos.
- * Contribuir al desarrollo de perfiles de calidad de los servicios educativos.
- * Contribuir al desarrollo, determinación y aplicación de estándares, normas, criterios, indicadores e instrumentos de medición para determinar la calidad de los sistemas educativos.

c) La experimentación de medidas de acción para mejorar la calidad de los sistemas educativos, a través de procesos de planeación estratégica y operativa,

de investigación-acción, y de formación continua y capacitación en servicio. Esto significaría el desarrollo de actividades de cooperación internacional para:

- * Fomentar la pertinencia y adecuada actualización, de planes y programas.
- * Propiciar iniciativas de mejoramiento de la labor docente.
- * Facilitar el desarrollo y la evaluación de iniciativas para el mejoramiento de métodos, medios y materiales.

d) El fomento de iniciativas que tengan la finalidad de estimular la participación con la finalidad de propiciar la cooperación internacional para el fenómeno de la calidad de la educación. A tal efecto convendría considerar acciones destinadas a:

- * Facilitar la puesta en práctica de acuerdos intergubernamentales para el mejoramiento de la acción educativa.
- * Alentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los gremios en esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la educación.
- * Crear y fortalecer mecanismos de cooperación horizontal para el mejoramiento de la educación.
- * Fomentar el desarrollo de proyectos cooperativos para el mejoramiento de la calidad de la educación.
- * Contribuir a la creación y fortalecimiento de mecanismos internacionales de certificación de la calidad educativa.

Las reflexiones que he compartido en relación con algunos de los problemas vinculados con la concepción de la cooperación internacional y de la calidad de la educación me permiten intentar una síntesis de algunos de los principales desafíos que, desde mi punto de vista, enfrentan los gobiernos para desarrollar una cooperación internacional que sea relevante al fortalecimiento de sus políticas educativas en el inicio del nuevo siglo.

Los gobiernos deberán desempeñar un papel más activo en la definición de los propósitos y los resultados esperados de la acción cooperativa, ejerciendo una mayor influencia sobre el comportamiento y la coordinación de los organismos internacionales.

Los esfuerzos de cooperación deberán hacerse más específicos en términos de los problemas abordados, de las soluciones planteadas y de los resultados esperados de la acción cooperativa. Esto supondrá el desarrollo de métodos de trabajo cooperativo entre autoridades educativas de los países.

La interpretación de los recursos movilizados a través de los esfuerzos de cooperación deberá ampliarse para incluir además de los de carácter financiero, los de información y de infraestructura técnica bajo control de los gobiernos.

Las posibilidades de cooperación internacional tenderán a incrementarse, en función de la extensión de los márgenes de interacción política y comercial entre los gobiernos y, al mismo tiempo, crecerán las exigencias de rendir cuentas acerca de los compromisos que ella supone ante sectores cada vez más amplios y diversos de la sociedad.

Los esfuerzos de cooperación internacional, sobre todo, una necesidad creciente de abrirse a la participación de las organizaciones no gubernamentales, en particular las asociaciones profesionales y las corporaciones privadas, propiciando la complementación de iniciativas y recursos de carácter público y privado.

Los esquemas de financiamiento de la cooperación deberán diversificarse, desarrollando nuevas opciones que pudieran abrir un espectro de ventajas económicas entre la donación de recursos no reembolsables, que probablemente se hará cada día más difícil, y la negociación de préstamos con tasas de interés comercial.

A medida que el progreso de las tecnologías de la información y la comunicación se aproxime a la integración y el uso generalizado de la transmisión simultánea de datos, sonidos e imágenes, la práctica de la cooperación tenderá a "virtualizarse", incidiendo sobre su estructura, sobre los recursos a su alcance y sobre los costos implicados en su desarrollo.

Es evidente que si algunos de estos desafíos llegan a concretarse, los organismos internacionales deberán enfrentar profundas transformaciones en su quehacer concreto, y sobre todo en las relaciones que habrán de desarrollar con las instituciones nacionales. La consideración de esos desafíos va, sin embargo, más allá de los límites que me he impuesto en esta oportunidad. Así pues, concluyo en este punto mi intervención agradeciendo a todos ustedes la gentileza de su atención.