PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

EDUCACIÓN: LA AGENDA DEL SIGLO XXI

Hacia Un Desarrollo Humano

Hernando Gómez Buendía (director)
Prólogo de Carlos Fuentes

Textos y contribuciones especiales de:

Benjamin Alvarez - José V. Alvarez - Michel Allyne - Oscar Arias - Fernando Henrique Cardoso - Cristian Cox - Helen J. Craig - Carlos Chica - Jacques Delors - Jesús H. Duarte - Clauido de Moura Castro - Emanuela di Gropello - Rolando Franco - Fernando Vargas - Paulo Freire - Gaby Fujimoto-Gómez - Hernán Jaramillo - Yitzhak Kashti - Thomas Kellaghan - Juan Luis Londoño - Ana Luiza Machado - Errol Miller - Robert B. Myers - Luis Enrique Orozco - Margarita María Peña - Fernando Savater - Ernesto Schiefelebein - Paulina Schiefelbein - Tanya D. Scobie - Javier Serrano Ruiz - Julia M. Silva -Manuel Sepúlveda - Alberto Tarquini- Juan Carlos Tedesco - Donald R. Winkler

Pimera Solapa

La educación es la clave del siglo que viene. Por eso el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo decidió convocar una Comisión Internacional y un Equipo Técnico de alto nivel, para revisar la situación y buscar alternativas que permitan el ingreso de nuestros niños y jóvenes a la sociedad global del conocimiento, donde habrán de vivir, de convivir, de ser felices y de competir.

La Comisión estuvo integrada por Oscar Arias, Expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz -coordinador -; Jhon Bihel, Embajador de Chile en

Washington; Victor Hugo Cárdenas, Exvicepresidente de Bolivia; Ruth de Cardoso, Presidenta de la Comunidad Solidaria de Brasil; Carlos Fuentes, escritor mejicano; María Emma Mejía, Canciller de Colombia; Beatriz Paredes, Senadora de México; Germán W. Rama, sociológo y educador uruguayo, y el caribeño Derek Walcott, Premio Nobel de Literatura.

El trabajo académico fué adelantado por casi medio centenar de consultores, colaboradores y especialistas en varios países de América Latina y el Caribe. La dirección técnica y la redacción final del Informe estuvieran a cargo del analista y escritor colombiano Hernando Gómez Buendía.

Segunda Solapa

1. Prologo Por Carlos Fuentes

Resumen Ejecutivo: Una Meta, Un Balance, Un Camino

Capítulo 1. Por qué y para qué educar?

Capítulo 2. Dónde estamos?

Capítulo 3. La debilidad del proyecto público

Capítulo 4. Concepciones de Estado y educación

Capítulo 5. Hacia una nueva política educativa

Capítulo 6. Educación básica y media

Capítulo 7. Educación para el trabajo

Capítulo 8. Educación para la ciencia y la tecnología

(Primera página)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Fernando Zumbado, Director Regional para América Latina y el Caribe
Aparna Mehrotra, Coordinadora del Proyecto RLA 001/96

El Equipo Técnico

Director: Hernando Gómez Buendía

Investigadora Principal

Margarita María Peña B.

Consultores

.

Benjamín Alvarez H
Marina Camargo A.
Jesús H. Duarte
Luis Enrique Orozco
Javier Serrano R.
Jesus M. Suárez
Fernando Vargas Z.
Carmen H. Vergara

Prensa

Carlos Alberto Chica

Asistentes de Investigación

Edna R. González
Adriana Posada P.
Javier Rendón M.

Textos y Contribuciones Especiales

José V. Alvarez
Michel Allyne
Oscar Arias
Fernando Henrique Cardoso
Cristian Cox
Helen J. Craig
Jacques Delors
Clauido de Moura Castro
Emanuela di Gropello
Rolando Franco
Paulo Freire
Gaby Fujimoto-Gómez
Hernán Jaramillo
Yitzhak Kashti
Thomas Kellaghan
Juan Luis Londoño
Ana Luiza Machado
Errol Miller
Robert B. Myers
National Council for Vocational Qualifications (U.K.)
Neo-Zealand Qualifications Authority
Fernando Savater
Ernesto Schiefelebein
Paulina Schiefelbein
Tanya D. Scobie
Secretary's Commission on Achieving the Necesary Skills (U.S.)
Julia M. Silva
Manuel Sepúlveda
Alberto Tarquini
Juan Carlos Tedesco
Donald R. Winkler

EDUCACIÓN: LA AGENDA DEL SIGLO XXI

GUIA DE CONTENIDO

Presentación

Agradecimientos

PRÓLOGO- Por Carlos Fuentes

RESUMEN EJECUTIVO: UNA META, UN BALANCE, UN CAMINO

CAPÍTULO 1. POR QUÉ Y PARA QUÉ EDUCAR?

CAPÍTULO 2. DÓNDE ESTAMOS?

CAPÍTULO 3. LA DEBILIDAD DEL PROYECTO PÚBLICO

CAPÍTULO 4. CONCEPCIONES DE ESTADO Y EDUCACIÓN

CAPÍTULO 5. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA

CAPÍTULO 6. EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

CAPÍTULO 7. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

CAPÍTULO 8. EDUCACIÓN PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

INDICES

General

C uadros

Gráficas

Sugerencias de lectura

INDICE GENERAL

Presentación

Agradecimientos

PRÓLOGO- Por Carlos Fuentes

RESUMEN EJECUTIVO: UNA META, UN BALANCE, UN CAMINO

CAPITULO 1. ¿ POR QUÉ Y PARA QUÉ EDUCAR?

1.1 Hoy, Gobernar es Educar

1.2 Educación y Desarrollo Humano

1.3 Funciones de la Educación y del Sistema Educativo
1.3.1 Funciones de la educación
1.3.2 Educación y sistema educativo
1.3.3 Funciones sociales de la educación
1.3.3.1 Integración nacional
1.3.3.2 Crecimiento económico
1.3.3.3 Superación de la pobreza
1.3.4 Funciones individuales de la Educación
1.3.4.1 Socialización, transmisión de cultura y desarrollo de la personalidad
1.3.4.2 Formación para el trabajo
1.3.4.3 Formación para la ciencia y la tecnología

1.4 Educar en la Aldea Global

CAPITULO 2. ¿DÓNDE ESTAMOS?

2. 1 Los Principales Logros

2.1.1 Expansión de la matrícula
2.1.2 La mujeres educadas

2.1.3 Formación para el trabajo
2.1.4 Creciente esfuerzo financiero
2.1.5 El potencial de innovación

2.2 Las Principales Insuficiencias

2.2.1 Expansión desacelerada y lenta
2.2.2 Un avance desigual y con olvidos
2.2.3 Invirtiendo en los más ricos
2.2.4 Resultados académicos deficientes
2.2.5 Una inversión ineficiente

CAPITULO 3. LA DEBILIDAD DEL PROYECTO PÚBLICO

3.1 Una Doble Ambivalencia

3.2 Ausencia y Apropiación

3.3 La Tentación Clientelista

3.4 La Tentación Populista

3.5 La Tentación Reivindicacionista

3.6 Las Consecuencias
3.6.1 Prioridad insuficiente
3.6.2 Mayoría silenciosa
3.6.3 Perspectiva recortada
3.6.4 Más insumos que resultados
3.6.5 Debilidad de la escuela
3.6.6 Ritualismo educativo

CAPITULO 4. CONCEPCIONES DE ESTADO Y EDUCACIÓN

4.1 El Momento Colonial
4.1.1 La Ruptura
4.1.2 Primera inclusión-exclusión
4.1.3 El papel de la Iglesia
4.1.4 Desigualdad educativa
4.1.5 Avances en la escolaridad básica

4.1.6 La excepción del Caribe
4.1.7 La universidad
4.1.8 Vientos de cambio

4.2 El Momento Republicano
4.2.1 El descubrimiento de la educación
4.2.2 Muchas ideas, pocas realidades
4.2.3 Primeros intentos de educación para todos
4.2.4 Controversias y resistencias
4.2.5 Los episodios más lúcidos
4.2.6 Educación pública para las clases medias
4.2.7 La gran exclusión

4.3 El Momento Benefactor
4.3.1 La gran inclusión
4.3.2 El Estado Educador
4.3.3 Semillas de exclusión
4.3.4 Demandas de diversificación y enriquecimiento
4.3.5 Los desequilibrios resultantes
4.3.6 Trayectorias distintas

4.4 El Momento Neoliberal
4.4.1 Una inquietud mundial
4.4.2 Nuevo papel del Estado
4.4.3 El impulso inicial
4.4.4 Unidad y variedad
4.4.5 Más expectativas que realizaciones
4.4.6 Exitos y enseñanzas

CAPITULO 5. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA

5.1 Un proyecto nacional

5.2 El papel del Estado

5.3 Eficacia de las políticas

5.4 El financiamiento

5.5 La Administración

CAPITULO 6. EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

6.1 Los Aspectos Críticos
6.1.1 Mala calidad de la educación básica
6.1.2 Resultados deficientes
6.1.3 Incierto sentido de la educación básica
6.1.4 La educación preescolar no ha sido prioritaria
6.1.5 El dilema no resuelto de la educación de los adolescentes

6.2 Los Nuevos Desafíos de La Educación para Niños y Adolescentes

6.3 Las Tareas Concretas

6.3.1 Disminuír las diferencias
6.3.3.1 Más educación, más temprano
6.3.3.2 Mejores ambientes de aprendizaje
6.3.3.3 Atención focalizada a las mujeres de los sectores más pobres

6.3.2 Educación básica de calidad para todos
6.3.2.1 Objetivos de la educación básica
6.3.2.1.1 El desarrollo de las competencias básicas
6.3.2.1.2 La formación de la personalidad
6.3.2.1.3 La preparación general para el mundo del trabajo
6.3.2.2 El entorno educativo
6.3.2.3 La profesionalización del magisterio

6.4 Los Retos de la Educación Intercultural
6.4.1 Avances y problemas
6.4.2 Políticas y estrategias

CAPITULO 7. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

7.1 Los Problemas en Perspectiva
7.1.1 Distintas instituciones y una tarea común
7.1.2 Un mercado desordenado e inequitativo

71.3 Distanciamiento del mundo del trabajo

7.2 Hacia una Solución: Competencias, Sistemas e Información
7.2.1 Qué es la formación basada en competencias?

7.2.2 Sistemas nacionales de formación para el trabajo
7.2.2.1 Recomposición de la oferta
7.2.2.2 Transparencia en el mercado

7.2.3 Información sobre el mercado de trabajo

7.3 Cómo Financiar la Educación para el Trabajo?

CAPITULO 8. EDUCACIÓN PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

8.1 Los aspectos críticos.

8.1.1 Una escasa actividad científica y tecnológica.
8.1.2 Un contexto muy poco estimulante
8.1.3 Una formación básica defectuosa.
8.1.4 Un incierto sentido de la educación universitaria.
8.1.5 Un espacio reducido para la investigación en la universidad.
8.1.6 Un débil sistema de postgrados.

8. 2 Principios para la formación de la alta inteligencia.

8.1.1 Saber por saber (o el desarrollo del espíritu).
8.2.2 Saber para hacer (o el saber eficaz).
8.2.3 Saber reflexionar (o el desarrollo del intelecto).

8. 3 Algunas directrices de política.
8.3.1 Educación para todos en ciencia y tecnología.
8.3.2 Universidad, ciencia y tecnología.

INDICE GENERAL
INDICE DE CUADROS
INDICE DE TABLAS
INDICE DE GRAFICAS

Sugerencias de lectura

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es parte del Proyecto “Educación y Desarrollo Humano” que auspicia la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin el impulso y la dedicación de Fernando Zumbado, Director de la Oficina, el Informe no hubiera sido posible.

El equipo técnico se benefició altamente de la primera reunión de la Comisión Internacional para la Educación en América Latina y el Caribe, coordinada por el Señor Expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, Oscar Arias. El interés y las sugerencias de los señores comisionados John Biehl, Embajador de Chile; Victor Hugo Cárdenas, Vicepresidente de Bolivia; Ruth de Cardoso, Presidenta de la Comunidad Solidaria de Brasil; Carlos Fuentes, escritor mejicano; María Emma Mejía, Canciller de Colombia; Beatriz Paredes, Senadora de México; Germán W. Rama, sociólogo y educador uruguayo, y Derek Walcot, Premio Nobel de Literatura, fueron un estímulo y una guía invaluables a lo largo del proceso. Carlos Fuentes tuvo la gentileza de redactar el Prefacio, Oscar Arias contribuyó un excelente recuadro y el Profesor Rama asesoró generosamente al equipo técnico. Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, no necesariamente reflejan el punto de vista individual de los comisionados, y la Comisión no es responsable de los errores u omisiones en el texto.

Las agencias internacionales contribuyeron de maneras amplias y distintas. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a través de sus varias oficinas especilizadas en la región, pusieron sus escritos, sus estadísticas y el talento de sus técnicos al servicio del Proyecto. Dentro del propio PNUD, la Oficina del Informe de Desarrollo Humano suministró la información cuantitativa básica para el Informe. No menos valioso fue el soporte de los centros corresponsales en Argentina (Universidad de Buenos Aires), Brasil (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), Colombia (Corporación para la Educación Básica), Chile (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), Estados Unidos (Academy for Educational Development), Jamaica (West Indies University), México (Centro de

Investigación y Estudios Avanzados, CINVESTAV), Perú (Grupo de Análisis para el Desarrollo) y Venezuela (Universidad Central de Venezuela).

Desde esas varias instituciones y países, fueron muchas las personas que aportaron su entusiasmo, su saber y su esfuerzo a este Proyecto. No es posible mencionarlas a todas. Pero el equipo técnico tiene deudas de especial gratitud con los colegas Patricio Cariola, Fernado Durán Ayenqui, Lorenzo Guadamuz, Rollin Kent, Juan Luis Londoño, Carlos Gerardo Molina, Laura Mourino-Casas, Roberto Martínez Nogueira, Errol Miller, Alfredo Sarmiento, Simon Schwarzman, Sylvia de Senén-González, Sara Silveira, Jaime Vargas y José Vicente Zeballos. Los autores de los recuadros le añadieron autoridad y vivacidad el texto; y muchos de los entrevistados en diversos países - autoridades, especialistas, docentes, estudiantes y usuarios del sistema educativo - se reconocerán en determinadas hipótesis o giros del lenguaje. A unos y otros, gracias.

La gestión administrativa estuvo a cargo de la Oficina de Servicios de Naciones Unidas; de las representaciones del PNUD ante los Gobiernos de Brasil, Costa Rica, Jamaica y, en particular, Colombia; de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano en San José, y del Instituto de Desarrollo Autogestionario en Bogotá. Doña Carmen Arias, Doña Pilar Delgado y Doña Luz Stella Echeverri llevaron la mayor parte de la carga.

Aparna Mehrotra, coordinadora del Proyecto dentro del PNUD, lo enriqueció con sus ideas, su compromiso y su paciente habilidad para lidiar con el niño que hay en cada adulto. Por eso merece esta linea final de reconocimientos.

Hernando Gómez Buendía
Director

PRÓLOGO

Por Carlos Fuentes

El drama de la América Latina en vísperas del nuevo siglo y del nuevo milenio puede resumirse en un hecho: la continuidad cultural no ha encontrado aún continuidad política y económica comparable. Una cultura hecha, por lo menos desde hace cinco siglos, por descendientes de europeos, aborígenes y africanos, carece aún de correspondencias y equivalencias profundas en el orden económico y político.

Sin embargo, la riqueza de nuestro acervo cultural no data tan sólo de 1942. Se prolonga desde las civilizaciones indígenas del hemisferio, se proyecta desde las civilizaciones africanas trasladadas en barcos esclavistas a América, y abarca, en su componente europeo, no sólo a la cultura ibérica, sino, a través de ella, al legado griego y romano, judío y árabe, del mundo mediterráneo.

Estamos hablando de una civilización inmensamente rica, plural, "cósmica", como diría José Vasconcelos. Las pruebas de nuestra cultura están en todas partes y sin fisura alguna. De las construcciones solares de Machu Pichu y Teotihuacan a la arquitectura moderna de un Luis Barragán en México o un Lucio Costa en Brasil. De las pinturas murales de Bonampak a los muralistas modernos de México, Rivera, Orozco y Siqueiros. De las celebraciones poéticas del alba de los tiempos del Popol Vuh maya al Canto General de Pablo Neruda. De ese treno original de la música del origen de Los pasos perdidos de Alejo Carpentier a las composiciones modernas de Carlos Chávez, Alberto Ginesterra y Heitor Villalobos: la continuidad es asombrosa, el origen enriquece el presente, el presente alimenta el porvenir y oada una de nuestras raíces antiguas tiene sus manifestaciones modernas. Sólo en la novela el mundo indígena pervive en Asturias y Arguedas, el mundo africano en Carpentier y Amado, y el mundo mediterráneo, supremamente, en Borges, receptor en sus cuentos de un Occidente teñido de Corán y marcado por Talmud.

Cada etapa de nuestra historia continúa y enriquece el pasado, haciéndolo presente. La cultura colonial no es desechable por el hecho de serlo, ¿cómo va a serlo si constituye el puente barroco entre nuestros pretéritos indígenas, europeos y africanos, y nuestra modernidad? Ese núcleo de identidad que crean la poeta Sor Juana Inés de la Cruz en México, el Inca Garcilaso de la Vega y el arquitecto Kondori en el Perú, el escultor y arquitecto Aleijaidinho en Brasil, nos permite entender la conexión entre la pirámide maya y el conjunto urbano moderno.

¿Por qué, siendo tan visible y aprovechable esta continuidad, insisten nuestras ideologías políticas en separarlas negativamente en bloques antagónicos, lo que Hernando Gómez Buendía llama los cuatro momentos de la América Latina: el momento colonial, el momento republicano, el momento benefactor y el momento neoliberal? Generosa y racionalmente, el escritor colombiano insiste en relacionar estos "momentos" entre sí, no despreciar a ninguno, aprovechar las lecciones de cada uno.

De hecho, hemos fracturado nuestra experiencia, dando lugar a una sucesión de ideologías que sólo se aman a sí mismas cuando plantan el pie sobre el cadáver de

la ideología precedente. Una nación, nos recuerda Isaiah Berlin, se constituye a sí misma a partir de la heridas que ha sufrido. Herida por sí misma y por el mundo -- conquista, colonia, independencia, revoluciones, imperialismos-- América Latina ha creado naciones que, en lo esencial, siguen reflejando las fronteras de la época independentista y, aún, de la administración colonial: no somos los Balcanes. Lo que no hemos logrado es eso que Ernest Gellner, por su lado, considera esencial para la fortaleza de una nación: la identificación de nación y cultura. La cultura preexiste a la nación. La nación es fuerte si encarna a su cultura. Es débil si sólo encarna una ideología. La escolástica, la ilustración, Santo Tomás, Rousseau, Comte, Marx, Keynes, los chicos de Chicago. Le hemos dado preferencia a la ideología, celebramos a la cultura en sus aniversarios y en la plaza pública, no le damos entrada a nuestros salones.

Este divorcio se refleja en cifras abundantes sobre las divisiones sociales del continente, el abismo entre pobres y ricos, las injusticias prevalentes y los índices bajísimos, a pesar del paso del tiempo, a pesar de éxitos indudables, de ingresos, de salud, de escolaridad, de empleo. Algo está podrido en los reinos latinos de América cuando la mitad de la población --doscientos millones de habitantes-- sobrevive apenas con ingresos de noventa dólares o menos al mes. En mi país, México, veinticuatro familias tienen ingresos mayores que veinticuatro millones de ciudadanos. El 10% de la población percibe el 60% del ingreso nacional brasileño.

Nuestra pregunta es esta: ¿Puede la educación ser el puente entre la abundancia cultural y la paucidad política y económica de la América Latina? No, no se trata de darle a la educación el carácter de curalotodo que le dimos a la religión en la colonia (resignaos), a las constituciones en la independencia (legislad), a los estados en la primera mitad del siglo veinte (nacionalizad), o a la empresa en su segunda mitad (privatizad).

Se trata, más bien, de darle su posición y sus funciones precisas tanto al sector público como al privado, sin satanizar ni al uno ni al otro, pero sujetando a ambos a las necesidades sociales manifestadas y organizadas por el tercer sector, la sociedad civil. Respetemos y aprovechemos las lecciones de los “momentos” anteriores, pero aceptemos que la continuidad y fuerza de nuestra cultura jamás se ha sometido a un patrón abstracto y único, sino que ha prosperado dentro de alternativas que hacen de la heterogeneidad, virtud. Ni geográfica, ni racialmente, ni por tamaño, historia y población, son iguales Argentina y Bolivia, México y Ecuador, Haití y Brazil. Pero esas diferencias no nos disminuyen o agrandan en sí, ni nos separan forzosamente, si sabemos hacer de las diferencias, virtud: virtud de proposiciones plurales, variadas, adecuadas a naciones diferentes y, muy a

menudo, a distancias enormes dentro de cada nación. Brasil es Belindia, las provincias del norte de Argentina no son Buenos Aires, y el sur indígena y pobre de México no es el norte industrializado y mestizo que hace frontera con los EEUU.

La sabiduría clásica nos dice que de la diversidad nace la verdadera unidad. La experiencia contemporánea nos dice que el respeto a las diferencias crea la fortaleza, y su negación, la debilidad. Y la memoria histórica nos confirma que el cruce de razas y culturas está en el origen de las grandes naciones modernas. No hay una Francia puramente Gala, ni una Inglaterra nacionalmente feliz porque sólo la habitan los druidas. ¡No tiene la América Latina la inteligencia y la voluntad necesarias para integrar y fortalecer a sus naciones protegiendo y alentando su pluralismo cultural! Que éste, al cabo, se integre en la corriente general de nuestro mestizaje, fortalecerá a éste y lo confirmará, además, como el signo previsor de lo que serán las sociedades mixtas y migratorias del siglo XXI; poseemos esa ventaja.

Quiero decir con esto que no hay educación latinoamericana que no atienda a las particularidades nacionales y regionales del continente. Podemos confiar en que de nuestra diversidad respetada nacerá una unidad respetable. La uniformidad conceptual para sociedades heterogéneas nos ha dañado, nos ha retrasado, y nos ha impedido aprovechar la experiencia y la sabiduría de las culturas alternativas en el mundo agrario, indígena y, ahora, proliferantemente urbano, de Latinoamérica.

Unidos porque nos enriquecen nuestras diferencias. Base y propósito de una educación latinoamericana para el siglo XXI, ésta requiere, además, un proyecto público que la apoye. En su ausencia, la explosión de la demanda conduce a un submercado de baja calidad para la población, aunque de alta rentabilidad para sus dueños.

Pero el proyecto público requiere la cooperación del sector privado, que sin un proyecto público acabará careciendo de consumidores, toda vez que no es concebible en ninguna parte del mundo mayor producción sin mayor educación, ni mejores niveles de compra sin ambos. Pero requiere también el apoyo del tercer sector, que incluye a buena parte del capital humano de un país, que puede ser tan importante como la educación que reciba y la cultura que haga valer. A veces, donde la burocracia es ciega la sociedad civil identifica los problemas de la aldea olvidada, de la mujer que es madre y trabajadora, del barrio urbano donde habitan “los olvidados” de Luis Buñuel: la favela, el rancho, la villa miseria, la ciudad perdida ..... Y otras veces, donde la empresa privada sólo advierte la ausencia de entidades, el sector social descubre o inventa maneras de emplear los recursos

locales, inclusive los recursos para apoyar a la escuela y, donde no hay escuela, para enseñar de puerta en puerta si es necesario.

La educación latinoamericana debe ser un proyecto público apoyado por el sector privado y dinamizado por el sector social.

Su base es la educación primaria y secundaria; que ningún latinoamericano de dieciséis años o menos * se encuentre con un pupitre vacío.

Su meta es la educación vitalicia; que ningún latinoamericano deje jamás de aprender. La enseñanza moderna es un proceso inacabable; mientras más educado sea un latinoamericano, más educación seguirá necesitando a lo largo de su vida.

Su prueba es ofrecer una educación inseparable del destino del trabajo, en un mundo donde el avance tecnológico puede crear desempleo a pesar de la educación. Este problema debe resolverse mediante políticas de re-distribución y re-adiestramiento del empleo. Ello requerirá técnicas de educación novedosas. Pero la América Latina, continente de carencias y de frágiles fundamentos, aún puede dar un ejemplo de educación para el trabajo a partir de las necesidades de la "segunda nación" de la pobreza y la marginación. Educación artesanal, para los reclamos de la aldea, del barrio, de la zona aislada. Educación para la infraestructura. Educación para el crédito. Educación para el ahorro. Todo esto nos exige la base social de la América Latina.

Y educación, en fin, para la democracia y en la democracia. Tenemos que activar las iniciativas ciudadanas, la vida municipal, las soluciones locales a problemas locales, todo ello dentro de un marco formal de división de poderes, elecciones transparentes y fiscalización de las autoridades. Eduquemos a los latinoamericanos para ejercer el poder. No el poder sobre los demás, sino el poder con los demás.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Comisión para la Educación en América Latina y el Caribe, y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, significan un enorme paso adelante para que nosotros y nuestros hijos, los latinoamericanos del siglo XXI, podamos al fin, mediante la educación, identificar nuestra cultura con nuestra política y nuestra economía.

México D.F., noviembre 1997

RESUMEN EJECUTIVO: UNA META, UN BALANCE, UN CAMINO

El XX fue el más corto de los siglos. Comenzó, como sabemos, en 1914. Y acabó, como también sabemos, en 1989. Hay otra cosa que sabemos: el siglo que se nos vino encima, el XXI, será el de la racionalidad científico-tecnológica, el de la sociedad del conocimiento. O, para decirlo desde un principio, será el siglo de la educación.

Por eso este primer Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe está dedicado a la educación. Tres preguntas sirven de guía al Informe: (a) Qué le ha dejado el esfuerzo educacional a nuestras sociedades?; (b) Cuáles son los quehaceres inconclusos y las tareas emergentes a la luz de las nuevas realidades? y, *sobre todo*, (c) Cuáles cambios en la concepción y en la gestión del sistema educacional son necesarios para satisfacer aquellas exigencias?

LA META

Si bien la situación varía de país a país, el esfuerzo educativo típicamente nos ha dejado una población familiarizada con los códigos de la modernidad, un amplio contingente de mano de obra calificada o semicalificada y unas élites entrenadas en la “alta inteligencia” esto es, en la creación de saber científico-tecnológico y en su aplicación al progreso de nuestras sociedades. Tales insumos han sido cruciales

para el avance de los países del área en sus procesos de integración nacional, democratización política, crecimiento económico y superación de la pobreza.

Pero América Latina y el Caribe entran al s. XXI con problemas del s. XIX; así que nuestros sistemas educativos tienen ahora que responder a una doble exigencia. Por un lado, acabar de cumplir la vieja promesa de la modernidad: una escuela efectivamente universal y efectivamente educadora. Y, por otro lado, preparar nuestras sociedades para el desafío pluralista de la postmodernidad y para su integración exitosa a la "aldea global", caracterizada por industrias y procesos productivos cuyos insumos críticos son la información y el talento creador.

Se trata, en pocas palabras, de educar a todos para el s. XXI. El hecho de que ambas exigencias sean simultáneas - y aún, en cierto modo, excluyentes -, explica la disyuntiva que suele inspirar tantas controversias acerca de las políticas educacionales en América Latina y el Caribe: formación "de punta" para unos pocos o formación masiva pero mediocre? Este Informe reivindica - y cree demostrar cómo es posible - la única respuesta válida en términos de desarrollo humano: educación universal de calidad, formación buena y para todos.

Esa es, en todo caso, la obligación indiscutida del Estado: asegurar que todos se eduquen, y que se eduquen bien. La universalidad y la calidad son la razón misma de ser de los subsidios y de la intervención estatal en materia educativa. Más aún, esta es la nueva "inversión social" por antonomasia, la función que todos los países desarrollados exceptúan del llamado "desmonte del Estado": y es porque la carrera económica y geopolítica del s. XXI es una carrera entre los sistemas educativos de las distintas naciones. Lo cual por supuesto no implica renegar de la iniciativa privada, del pluralismo ni de la libertad: al revés, se trata de aprovecharlos para que todos los ciudadanos accedan a una educación de buena calidad.

EL BALANCE

América Latina y el Caribe llevan por supuesto tiempo de avanzar en pos de la meta mencionada. Al paso que los gobiernos usualmente dedican una porción creciente de sus ingresos a costear la educación, las tasas de escolaridad han tendido a mejorar en todos los países del área y en todos los tramos del sistema, las mujeres por regla general acceden a la escuela con tanta facilidad como los varones, aumentan las oportunidades y modalidades de formación específica para el trabajo, y se multiplican los proyectos innovadores.

Y sin embargo, al mirarlos más de cerca, los avances no son tan halagueños. La educación temprana o pre-escolar, decisiva como es para la vida, sigue siendo privilegio de muy pocos. Las tasas de escolaridad básica han mejorado más por efecto del descenso en la presión demográfica que por el aumento de los cupos, los índices de deserción y repitencia son penosamente elevados, y las (escasas) mediciones de calidad habrían de ser motivo franco de alarma. La escuela básica dejó atrás a los grupos vulnerables: el campesino, el indígena, el marginado urbano, la mujer de clase baja, apenas si alcanzan unos pocos años de educación efectiva. El machismo de la cultura atraviesa también las aulas. La secundaria se debate en una crisis de identidad - formar para la universidad o formar para el empleo inmediato? - mientras más y más adolescentes perciben su propia vida como el no futuro. Los sistemas de formación técnica suelen tener poca cobertura y muestran síntomas de obsolescencia. La matrícula universitaria tiende a crecer en desorden y en proporción aparentemente inversa a sus niveles de exigencia académica. Y así, el gasto creciente del Estado se ha traducido en más altos costos unitarios sin clara contrapartida en la calidad y aún con impactos más y más regresivos sobre la distribución del ingreso.

La historia hubiera podido ser mejor. De hecho, en algunos países de la propia región fue bastante mejor que en otros. Y fué mejor en los llamados “tigres” del sudeste asiático, que hace unas décadas partieron de niveles educativos comparables a los nuestros, que dedican al sector un porcentaje comparable de su ingreso y donde los resultados sin embargo son ostensiblemente superiores en términos de equidad, de calidad y de eficiencia.

Debajo de los defectos e insuficiencias indicados, se encuentra un rasgo más hondo del modo de organización social predominante en América Latina y el Caribe: la relativa debilidad de lo público es decir, el predominio de las agendas particulares y estamentarias sobre la racionalidad colectiva. Aún con importantes variantes nacionales, el entrecruce de tales agendas - por lo demás legítimas si se las mira de modo aislado- ha tendido a ahogar el proyecto público en educación - la escuela universal de calidad -. Para resumir las agendas de cada sector en forma casi de caricatura: las clases altas se despreocuparon de la escuela pública (pues sus hijos estudian en planteles privados o en el exterior), mientras las clases medias desviaron el esfuerzo estatal hacia modalidades de alto costo unitario (la vocacional, la universitaria) antes de haberse logrado la escuela básica universal. Los políticos a menudo practican el clientelismo educativo (que es expropiar lo público en favor del cliente) mientras los gobernantes a menudo incurren en el populismo (que es expropiar el futuro común en aras de la popularidad de un

funcionario). Los docentes tienden a encerrarse en sindicatos puramente reivindicativos, mientras los padres de familia tienden a marginarse de la escuela y a exigirle apenas que les “guarde” a sus hijos durante unas horas. Las agencias y organismos multinacionales sobrevenden a veces sus propias modas, mientras los planificadores y técnicos del sector suelen aislarse en su racionalidad presuntamente incontaminada. Y así, la gestión educativa transcurre con un gran ausente: la acción organizada y vigilante de la ciudadanía, el interés público o sea el genuino interés del público.

Pero la caricatura anterior no debe ocultar el hecho de que en América Latina y el Caribe por supuesto existe - desde hace mucho - una esfera de lo público, cuya vigencia y cuyo contenido cambian con el país y con el momento. Y aunque no siempre lo público equivale a lo estatal, esos cambios se reflejan con especial nitidez en las distintas concepciones del Estado y en sus distintas actitudes frente a la educación.

En efecto: la primacía del interés público es un afán propio de la modernidad. Por eso no es coincidencia que los primeros países en modernizarse - Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay - hubieran emprendido el camino de la escuela pública universal desde hace alrededor de un siglo. Ni es coincidencia que el Caribe anglófono, donde lo público fue prioridad desde temprano, registre una cobertura notable y un balance no menos notable entre los tres tramos del sistema escolar. En los países mestizos más populosos - Brasil, México, Colombia, Venezuela- la ampliación de cobertura obedeció a una segunda “ola” de modernidad: la industrialización y urbanización de la segunda mitad del s. XX. En países de base indígena - Bolivia, Guatemala, Perú - la “ciudadanía” efectiva y, con ella, el derecho a la educación, fueron hasta no hace mucho un patrimonio exclusivo de los blancos. Los países aún hoy menos modernos - Haití, Nicaragua u Honduras- igual que las regiones rezagadas en países de modernización tardía -el nordeste de Brasil, el sur de México, el oriente de Colombia o el de Venezuela- son también los de más visibles carencias educativas.

Pese a las muchas peculiaridades nacionales, cabe también distinguir cuatro “momentos” sucesivos en la concepción del Estado y su tarea educativa. Bajo la Colonia, se trataba de infundir lealtad a la metrópoli, de adoctrinar al nativo en la fe cristiana y de mantener la segregación ocupacional entre colonos y colonizados. El momento “repúblicano” que siguió a la Independencia pensó en la escuela como constructora de la identidad y unidad nacionales y como formadora del nuevo “ciudadano” (así la ciudadanía no fuera universal o fuera desigual para las varias clases sociales). Con la industrialización, la urbanización y la movilización política

de los estratos medios, el Estado asume su perfil “benefactor”, la educación se concibe como un derecho de gran valor económico y laboral, la escuela pública se masifica, se expanden la formación técnica y la postsecunaria, florece el intervencionismo y se agiganta el aparato educativo del Estado. Por último, escoltado desde afuera por la globalización y desde adentro por la crisis fiscal, llegó el momento “neoliberal”, con el correlato de las reformas educativas en curso: eficiencia, desregulación, descentralización, “focalización” y participación son los nuevos nombres del juego.

Aunque, de nuevo, las reformas varían con el país, y aunque es aún temprano para evaluarlas, ellas en general despiertan dudas legítimas en cuanto a su real capacidad de modificar las prácticas educativas y en cuanto a su eventual impacto sobre la equidad. Del otro lado, las reformas suelen tener la virtud de hacerle frente a viejos intereses creados - de reafirmar el interés público- y de estar fortaleciendo la capacidad de cambio de las instituciones del sector.

EL CAMINO

Si se profundiza en el interés público como norte y si se consolida la capacidad de cambio institucional, América Latina y el Caribe estarán en condiciones óptimas para cumplir su doble y ponderosa tarea educativa. Es posible llegar a la escuela para todos, la escuela educadora, la escuela para el siglo del saber, si la política y la gestión se aferran a unos pocos principios orientadores.

Educar, tarea de todos.

Entendida como la suma de prácticas sociales que estimulan el aprendizaje, la educación es un proceso abierto y constante, que compromete a todas las personas, los estamentos y las instituciones. El sistema escolar -desde la “guardería” infantil hasta el postgrado - tiene por supuesto un papel esencial e irrenunciable. Pero educar es también una tarea central de la familia, las iglesias, los partidos políticos, los sindicatos, los gremios, las asociaciones voluntarias, los medios de comunicación y las empresas que deben entrenar su fuerza de trabajo, para aludir apenas a las principales instituciones involucradas. Es más: la labor educativa no puede ser eficaz sin la colaboración armónica entre estas varias instituciones, o sin la participación, el apoyo y la supervisión de la comunidad y del Estado. Y, todavía más, la educación, que es un derecho, también es un deber de todos: Para crecer como persona y servir como ciudadano, cada uno de nosotros está obligado a

cultivar al máximo sus potencialidades, a hacer de la propia vida un empeño permanente de aprender.

Educar, la prioridad.

Educar es lo primero. Porque la educación es condición de la cultura, la libertad y la dignidad humanas. Porque es la clave de la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social. Porque es nuestro pasaporte individual y colectivo hacia el mañana. Lo cual significa que la educación ha de ser primera entre las preocupaciones públicas y primera entre los esfuerzos nacionales. Significa que la educación ha de ser objeto de consensos sociales amplios y duraderos. Y significa también que al sector se le den todos los recursos necesarios para cumplir, pero se le quiten todos los pretextos para desperdiciar.

Educar para el cambio.

Porque el cambio es la única constante del siglo en que vivimos, educar hoy es educar para el cambio. No el aprender por aprender, sino el aprender a aprender. No la solución a los problemas, sino la capacidad de resolver problemas. No la repitición, que es cierta, sino la libertad, que es incierta. No el dogmatismo, sino la tolerancia. No la formación para el empleo, sino la formación para la empleabilidad. No la educación terminal, sino la educación permanente, la educación arte y parte de toda una vida.

- *El Estado, un papel claro.*

Las acciones y subsidios del Estado deben apuntar hacia tres objetivos bien precisos: educar al más pobre, costear los bienes que la iniciativa privada no produciría por sí sola, y asegurar una información transparente acerca de las distintas opciones educativas. Esto implica cambios bastante drásticos en la asignación tradicional de los gastos y de los costos, en la secuencia convencional de soluciones educativas, en los papeles y la habitual organización interna del aparato educativo.

- *Lo importante es el resultado.*

Hay que pasar de una buena vez a la gestión por objetivos. Lo esencial no son los aparatos: son las funciones. No es la enseñaza: es el aprendizaje. No es instruír: es educar. No es el maestro: es el alumno. No es la burocracia: es el aula. No es el reglamento rígido y abstracto: es la escuela concreta y viviente. De suerte que el Estado no puede seguir reducido a proveer los insumos: tiene que responder por los productos. Las soluciones educativas no pueden seguir siendo acartonadas: tienen que escoger los métodos que sirvan mejor a cada una de sus grandes categorías de usuarios. La autoridad no puede seguir residiendo tan lejos de los problemas: los medios *y* la responsabilidad deben confiarse a quien mejor pueda controlar los resultados. El Ministerio, la escuela y el aula no pueden seguir siendo una "caja negra": tiene que haber sistemas de evaluación y de información creíbles, amplios y permanentes acerca de los agentes, el proceso y los resultados del sistema en cada nivel. Por sobre todo, la gente tendrá que decidirse a cuidar lo que es suyo: sin participación y veeduría ciudadana no hay para qué o a quién rendirle cuentas.

Aunque los anteriores principios valen tanto para la educación como para el sistema educativo, es importante distinguir entre estos dos conceptos. La *educación* como se dijo, es una práctica social que se extiende a una gran variedad de instituciones. El *sistema educativo* está integrado por escuelas, colegios o liceos, universidades y otras instituciones formal y fundamentalmente dedicadas a la tarea de educar. Las recomendaciones de este Informe - porque quieren ser específicas y operativas - conciernen sobre todo al sistema escolar o educativo. Pero de entrada debe quedar claro que la responsabilidad de educar bien, tanto como las culpas por mal educar, no se reducen a la escuela. Y a la inversa: el sistema escolar cumple ciertas funciones extraducativas (dar empleo a miles de maestros, "guardar" millones de infantes...) que a menudo interfieren con su labor primordial: formar para la vida y el trabajo creador.

En efecto, al sistema escolar se le asignan tres papeles principales: la educación básica o formación general de los niños y jóvenes, la preparación para el trabajo y el entrenamiento para la ciencia y la tecnología. Hay una cierta tendencia a suponer que se trata de un proceso piramidal, donde la escuela primaria daría acceso a la "cultura general", la escuela media capacitaría para oficios y la universidad prepararía para la ciencia. Pero esta ecuación es simplista y peligrosa: estamos en realidad ante tres vectores de aprendizaje simultáneo, entrelazado y contínuo, donde a cada tramo y a cada modalidad del sistema le corresponden énfasis particulares y concatenados.

Las tareas específicas que debe realizar cada sistema educativo dependen, naturalmente, de cuáles sean los logros y los faltantes en el país respectivo. Con

todo, al mirar al conjunto de América Latina y el Caribe, se destacan ciertas urgencias generalizadas en cuanto hace a la educación básica, a la capacitación laboral y a la formación de la “alta inteligencia”.

- *Educación temprana para los más pobres.*

El atraso infantil es el gran transmisor de la pobreza de una generación a la siguiente. Para romper este círculo de hierro es preciso atender las necesidades mínimas de nutrición, salud y desarrollo psicosocial de todos los niños en edad pre-escolar. Los programas deben dirigirse *primero* a los más vulnerables - como decir infantes en hogares marginados, incompletos o sostenidos por una mujer-. Según cuales sean la posibilidad nacional y las características de los usuarios, dichos programas pueden adoptar una gama amplia de modalidades y estrategias, formales o no formales, en centros educativos, comunitarios o en los hogares: lo que importa es el resultado.

- *Educación para igualar las oportunidades.*

El principio de equidad exige darle más al que arranca con menos. Por eso el Estado debe compensar la desventaja inicial de los marginados, y nada encarna mejor esa desventaja que el tener menos educación básica o educación básica menos buena. La identidad de los “marginados” varía con los países, pero por lo regular se trata del pequeño campesino, el indígena, el afroamericano, el trabajador informal urbano y la mujer pobre. Los subsidios han de llegar primero a estos grupos, con un esfuerzo deliberado para contrarrestar su desventaja: jornada escolar más intensa, mejores docentes y apoyos enriquecidos de aprendizaje, reconocimiento explícito de la dimensión étnica, social o de género en el currículo y en la metodología de la enseñanaza.

Educación básica integral.

La escuela básica es obligatoria en todos los países y en todos ellos debe ser universal. Pero no basta con ocupar un pupitre durante algunos años: el educando debe logar un cierto cúmulo de destrezas, de saberes, de actitudes y de valores. Los necesarios para seguir aprendiendo: lectura, escritura, expresión oral, cálculo, razonamiento lógico y espacial, apreciación estética, capacidad de interpretar y criticar audiovisuales..... Los necesarios para convivir: no agredir al otro, saber

interactuar, decidir en grupo, cuidar de sí mismo, cuidar del entorno....Los mínimos necesarios para un trabajo típico del s. XXI: bilinguismo, habilidad matemática y de lectura correspondientes al menos al noveno grado, habilidad para solucionar problemas que conlleven la formulación y prueba de hipótesis, habilidad para el trabajo en equipo.... Los necesarios para entender y disfrutar la ciencia y la tecnología: un pensamiento
crítico, que sea capaz de poner orden en la experiencia dispersa y sea capaz de revisar una y otra vez sus propios supuestos.

- *Educación básica de calidad.*

La mayoría de los latinoamericanos y caribeños que pasan por la escuela básica realmente no adquieren los aprendizajes mencionados atrás. Este es el gran vacío de la calidad, que se vuelve más acuciante a medida que avanza el "siglo del conocimiento". El aprendizaje depende de diversos factores, muchos de los cuales pueden ser controlados desde el propio sistema educativo. Para señalar las cuatro "claves" mejor establecidas: (a) Un maestro motivado y bien calificado; (b) Materiales y apoyos que faciliten y enriquezcan el proceso; (c) Una jornada escolar más asidua, más extensa y, sobretodo más intensa, y (d) Una escuela eficaz es decir, crativa y autónoma, donde los insumos y los procesos se subordinen deliberada y ordenadamente al aprendizaje. Las diversas políticas especializadas - de personal, de dotaciones, de reparto de competencias, de "ingeniería organizacional"....- pueden y deben apuntar a estas varias claves.

- *Más escolaridad promedio.*

Pese a la expansión sustancial de la matrícula, la población de América Latina y el Caribe está subeducada: 4.85 años de escolaridad media frente a 8.65 entre los "tigres" de Asia o aún * en los países de la OECD (y esto, sin contar que en el mundo desarrollado un año significa 900 horas de asistencia a la escuela, mientras el promedio en nuestra región no pasa de 600 - 700 horas). La escolaridad media de la población aumentará como consecuencia directa de las cuatro políticas ya descritas a saber: la apertura masiva del pre-escolar para los niños más pobres, la escuela básica preferencial para los marginados, y las ganancias en retención y no repitencia que seguirán al aprendizaje integral y al mejoramiento de la calidad. Si bien, otra vez, las estrategias deben reponder a la situación de cada país, los ejercicios de simulación para el conjunto de América Latina y el Caribe sugiere que en 20 años nuestra población trabajadora podría tener 11 o 12 años de

escolaridad media, con invertir apenas medio punto un punto adicional del PIB, que además se pagaría con creces durante los años subsiguientes.

- *Rejuvenecer la secundaria.*

La adolescencia es el tiempo de la búsqueda; por eso, la secundaria o escuela media debe ser un espacio para la exploración, el lugar donde cada joven prefigure los distintos futuros que pueden ser el suyo. Así, en vez de la vieja ambigüedad entre formar a los de arriba para una carrerra universitaria y a los de abajo para un empleo modesto, la secundaria debe proveer a *todos* una buena educación general y la posibilidad de que *todos* ensayen actividades "preuniversitarias" y "prelaborales" hasta encontrar aquella que mejor consulte sus intereses y habilidades personales.

- *El maestro, un profesional.*

Los maestros de América Latina y el Caribe por lo general se debaten entre la proletarización y la profesionalización. Pero la escuela del s. XXI sin duda necesita de profesionales: docentes que trabajen por resultados y no por horas, que se renueven y apliquen el mejor saber disponible. Para eso hay que adoptar los criterios propios de las comunidades profesionales, como decir: respeto por el maestro, reclutamiento exigente, salarios competitivos, libertad de criterio, alzas en función de los logros, ascenso por mérito, estímulos simbólicos, constante actualización, y evaluación por parte de los usuarios.

Formar para el trabajo, una empresa duradera.

Los oficios del s. XXI son cada vez más complejos y cada vez más exigentes. Enhorabuena: son oficios más humanos. Pero el horizonte que la revolución laboral está abriendo a la educación es también su gran desafío: pasar de lo repetitivo a lo creativo, de lo particular a lo generalizable y de lo rutinario a lo incierto. Esto significa entender la formación laboral como una secuencia que parte de ciertos aprendizajes básicos, pasa por ciertas destrezas generales y luego por habilidades más específicas, para rematar - ya fuera de la escuela- en el entrenamiento exacto para el oficio exacto. Con tres implicaciones directas sobre el sistema educativo. En primer lugar, la educación para el trabajo ya no es un compartimento aislado: ahora recorre todos los tramos del sistema, y por eso en el

pre-escolar, en la escuela básica y en la secundaria deben desarrollarse los aprendizajes laborales básicos que fueran dichos. En segundo lugar, la universidad debe autoreconocerse como una institución que educa para el trabajo, no apenas para el prestigio. En tercer lugar, la educación no concluye al recibir el último diploma: es una tarea vitalicia, un reciclaje permanente donde las empresas y las escuelas comparten y se reparten el ayudarnos a aprender - y, cuando sea necesario, también a desaprender -.

- *A nuevas ocupaciones, nuevas formaciones.*

El empuje de la revolución laboral sobre los sistemas nacionales de "formación profesional" es aún más apremiante. Por una parte, la educación específica para aquellos oficios clásicos de la era industrial pierde vigencia cada día; ahora se precisan destrezas más flexibles y más susceptibles de aplicación en contextos novedosos. Por otra parte, las empresas diversifican sus demandas de capacitación y también proliferan las ofertas educativas buenas, malas o regulares - con la resultante confusión del mercado -. A la primer exigencia (flexibilidad) responde bien el enfoque de "formación por competencias" (en vez de la vieja formación por oficios): el trabajador competente aprende (mientras su colega calificado "sabe"), conoce una "familia" tecnológica (no apenas un oficio), comprende (el otro ejecuta), decide (su antecesor obedecía) y produce resultados (el de antes ponía los medios). A su turno, el "sistema de formación para el trabajo" vendría a atender la segunda exigencia (ordenamiento del mercado): los distintos oferentes de capacitación coordinan sus programas, bajo orientación del Estado y alrededor de información confiable, actualizada y completa.

- *Racionalizar la educación superior.*

El crecimiento veloz de la matrícula y la creciente diversificación de carreras, programas e instituciones de educación superior son dos logros muy destacados de nuestros sistemas educativos; y sin embargo el desorden que ha acompañado a esta expansión redunda en desmedro de la eficiencia, de la equidad y de la calidad. Para corregir el rumbo, conviene reconocer que distintas "universidades" de hecho cumplen distintos propósitos sociales, y por tanto merecen distinto tratamiento por parte del Estado. Conviene revisar los criterios y mecanismos para la asignación de subsidios y el cobro por servicios, en forma tal que se elimine el desperdicio y la filtración hacia los grupos más pudientes. Y conviene adoptar un sistema de

acreditación respetable y respetado, para que los usuarios sepan a ciencia cierta qué se les está ofreciendo.

- *Un espacio vital para la ciencia y la tecnología*.

La investigación científica y tecnológica necesita de un cierto clima institucional, académico y financiero. A veces ese clima se encuentra fuera del sistema educativo: por eso hay tanta investigación (y buena investigación) en institutos o empresas ajenos al sistema. Pero la universidad -para no confundir: un cierto tipo de universidad - sigue siendo el hogar privilegiado para la ciencia - o, en todo caso, debe volver a serlo -. Para ello se necesita preservar el compromiso de los programas graduados, y en especial el doctorado, con los más rigurosos cánones de la investigación. Se necesita elevar en serio la inversión nacional en ciencia y tecnología, y asignar - sobre todo - los recursos en función estricta de la productividad académica. En fin, se necesitan las "señales correctas", los estímulos, exigencias y apoyos que hacen más probable la apuesta improbable del investigador: la apuesta de descubrir o inventar algo nuevo bajo el sol.

- *Educación de la alta inteligencia.*

Navegar en la aldea global será una tarea que exige muy altos niveles de "inteligencia social" esto es, capacidad organizada del país para adaptarse a un mundo que cambia rápidamente, lo cual supone adquirir y procesar información sumamente compleja, para tomar decisiones que aseguren el aprovechamiento óptimo de cada coyuntura. La alta inteligencia conlleva una ética de aceptación de la verdad, de responsabilidad, de compromiso con el bien público por encima de los intereses particulares o sectoriales, de respeto invariable por los valores universales encarnados en los derechos humanos y en la práctica de la justicia. Por eso es necesario desarrollar el pensamiento crítico y estimular la actitud científica desde la primera escuela y a lo largo de toda la vida educativa. La universidad, en particular, tiene la obligación de formar esta alta inteligencia, ora para que impulse el avance de nuestras sociedades en materia de ciencia y tecnología, ora para que aplique la criba del pensamiento crítico y la ética de la inteligencia a la conducción cultural, política, econóomica o social de nuestros países.

1. POR QUÉ Y PARA QUÉ EDUCAR?

1.1. Hoy, Gobernar es Educar

Por entonces América se estaba inventando. Juan Bautista Alberdi, arquitecto de la Constitución Argentina de 1853, lo había captado en una frase magistral: “gobernar es poblar”; y, en efecto, el poblamiento nos fue inventando como territorio. Pero hacía falta inventarnos también como cultura, y esa fue la intuición genial de Domingo Faustino Samiento, el Presidente que prefirió su humilde título de maestro: “gobernar es educar”, decía Sarmiento hace ciento cincuenta años. Así era ya en el siglo XIX. Así fue durante todo el S. XX. Y así será, sobre todo, a medida que avance el nuevo siglo.

Este va a ser el siglo del saber. Más precisamente, el siglo de la racionalidad científica y tecnológica. Cierto: nuestra especie ha dependido siempre de sus creencias y sus tecnologías, desde el tiempo inmemorial del animismo y la invención de la rueda. Pero ahora esas creencias van siendo cada vez más penetradas por la ciencia y esas tecnologías están cambiando a un ritmo sin precedentes.

La revolución científica es el motor de este tempo de vértigo. Aunque no sea fácil medir el conocimiento, dicen los entendidos que, si la vida del Homo Sapiens sobre la Tierra hubiese durado una hora, el 95% de su saber provendría de los últimos 20 segundos. En los últimos 4 segundos - en el siglo XX - se han producido 9 décimos de aquel saber; y en el último segundo - en estos 25 años - hemos aprendido tres veces más que durante el medio millón de años anteriores.

El saber cambia el mundo, y nuestro mundo está cambiando con la prontitud de los saberes nuevos. Todos sentimos que se abrió la puerta, aunque no sepamos a dónde conduce. Por eso apenas atinamos a decir que nuestra época es distinta: hablamos de “post-modernidad” en la cultura, de “post-fordismo” en la organización del trabajo, de “post- Guerra Fría” en la geopolítica. Es como otro *big bang*. El tiempo ahora es más corto y el espacio es más pequeño: Lo uno se denomina “aceleración de la historia”, lo otro es la “aldea global”. Son las dimensiones objetivas y, en especial, las dimensiones subjetivas de la nueva sociedad, la *sociedad del conocimiento*. Cinco características relacionadas definen bien esta nueva forma de sociedad:

- En la sociedad del conocimiento, la ciencia y tecnología van conquistando uno a uno los distintos ámbitos que son la vida. Un nuevo saber técnico tranforma cada día nuestro modo de ganar el pan y nuestro modo de consumirlo. El modo de

transportarnos y el de pagar una cuenta. El de comunicarnos con nuestros amigos y el de curarnos de la enfermedad. El modo de aprender y el de divertirnos. El modo de organizar el hogar y el de descansar, el de hacer la guerra y el de resguardar nuestra privacidad. También el modo de sentir, el modo de pensar y hasta el modo de amar. ¿ O acaso habrá que mencionar milagros como el internet y la televisión satelital, el dudoso "prozac", la realidad virtual o el sueño-pesadilla de las intervenciones sobre el genoma humano?

- En segundo lugar, los oficios de la sociedad del conocimiento tienen un creciente contenido técnico y cada vez es mayor el número de ocupaciones de alta tecnología. No da lo mismo manejar un arado que un minitractor, una máquina de escribir que un computador, un rayo láser que un bisturí. Y en la cima de la pirámide ocupacional se encuentra una nueva clase de talentos dedicados a diseñar soluciones únicas para problemas únicos. Son los "analistas simbólicos" cuyos cargos, para decirlo con algun humor, suelen sonar como una combinación de las tres listas de palabras siguientes:

Ingeniero	administrativo	de sistemas
Director	financiero	de proyectos
Diseñador	de proceso	de comunicaciones
Consultor	de desarrollo	de negocios
Coordinador	de estrategia	de recursos
Administrador	de política	de productos
Consejero	de investigación	de planeación
Gerente	operativo	de mercadeo[1]

- Tercero, las industrias dinámicas de la sociedad del conocimiento son las industrias de la inteligencia: la biotecnología, la informática, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la robótica, la industria de nuevos materiales y la aviación civil son las actividades bandera del nuevo siglo. Ninguna de estas industrias depende de los recursos naturales. Ni de la mano de obra barata. Ni siquiera del capital, que va a donde lo llaman con la velocidad de la luz. Estas industrias dependen de un nuevo factor de producción: se llama el conocimiento. Y no sólo en las nuevas industrias. Los procesos de producción y comercialización en las actividades tradicionales - desde la agricultura hasta la banca y desde la construcción hasta las ventas minoristas - ya están viviendo la revolución de los

[1] Adaptado de R. Reich (1991): El Trabajo de la Naciones, Buenos Aires, Vergara (p. 181).

computadores, la fibra óptica, el láser, los insumos artificiales y los sistemas numéricos de control en planta.

- De suerte que en la sociedad del conocimiento el valor agregado ya no proviene de los factores clásicos de producción, “tierra, capital y trabajo”: viene de la tecnología, antes que nada. Por eso se han agigantado la productividad humana y la retribución al saber. Por ejemplo: cada trabajador europeo produce ahora veinte veces más de lo que producía hace un siglo, doscientas veces más que hace tres siglos y unas mil veces más que en el tiempo de Cristo. Por ejemplo: la mitad de todos los bienes y servicios producidos por la humanidad en su medio millón de años, data de las últimos 50 años. O por ejemplo: alrededor del 60% de lo que paga usted por un traje, cerca del 80% del precio de un automotor y más del 90% de lo que cuesta un computador son regalías, costos de diseño y similares pagos a la inteligencia.

- Quinto, pero no menos importante: las viejas certezas se han ido derrumbando. En un medio que cambia rápidamente, cada uno de nosotros tiene que cambiar con igual velocidad. Nuestros conocimientos, igual que los productos farmacéuticos, tienen (o deberían tener) una fecha de caducidad: 5 o, a lo más, 10 años, después de los cuales quedan obsoletos. Un número cada vez mayor entre nosotros se ve obligado a cambiar con frecuencia creciente su sitio de trabajo, su residencia, sus amistades, sus afiliaciones. La experiencia personal y los medios masivos de comunicación cada día nos enseñan que hay otras mil formas posibles de vivir la vida. Es un tiempo de fragmentación. De perplejidad. El tiempo de la incertidumbre. No, como dijo alguna vez Ionesco, porque falten las ideologías simplificadoras, sino porque ninguna de ellas conduce a ninguna parte. Eso sí - y por eso mismo- nuestro tiempo es el tiempo de ser libre.

La sociedad del conocimiento es también una *sociedad global.* O mejor, esta enorme ola tecnológica aceleró el proceso de “globalización” que hace siglos traía el Mundo Moderno. De suerte que nuestra “aldea global” tiene su origen cercano en dos innovaciones técnicas muy poderosas. La primera es el computador, que agigantó nuestra capacidad de procesar información: un “PC” de hoy tiene 60 mil veces más potencia, por dolar invertido, que aquellos mamotréticos “Univac” de los años 60; es más, según la llamada “Ley de Moore”, esa capacidad se sigue duplicando cada 18 meses. La segunda novedad está en las comunicaciones; para decirlo con una sola cifra: el primer cable transatlántico, en 1956, tenía capacidad para 50 llamadas telefónicas; la fibra óptica puede conducir 85 mil llamadas, una ganancia del 170 mil por ciento en apenas 30 años.

Impulsado por la tecnología, el proceso de globalización se expresa en - y se refuerza desde - tres dimensiones complementarias: una económica, una cultural y una geopolítica. Y este triple movimiento realza el papel de la educación a tiempo que modifica hondamente sus contenidos.

- Los hechos económicos son bien conocidos. Se globaliza la competencia: mientras el producto mundial aumentó en dos y media veces durante el último medio siglo, el comercio internacional se multiplicó por cuatro. Se globaliza el mercado de capitales: la gran bolsa internacional mueve cerca de 600 millones de dólares por minuto es decir, 40 veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios. Se globaliza la organización del trabajo: hay 36 mil empresas multinacionales que controlan un tercio de los activos privados del planeta, aportan una cuarta parte del producto total y generan un 40% del comercio internacional. Y se globalizan las industrias de la inteligencia: el intercambio de bienes o servicios de "alta tecnología" crece tres veces más rápido que el resto del comercio. La internacionalización de estos diversos flujos económicos tiende a elevar el ingreso y el nivel de vida de los varios países, según se piensa generalmente.

-La globalización de la cultura es más controvertida. Los medios de comunicación, los viajes y las comunidades transnacionales sin duda difunden imágenes, creencias y estilos de vida similares. En opinión de muchos, sin embargo, estos elementos son más bien superficiales (la hamburguesa, el "jean", el "rock"....) o se acogen por su mero valor funcional (el inglés como lingua franca, los hábitos laborales de los "yuppies"....). Y otros temen que esta "globalización" no sea en efecto más que una "norteamericanización" de la cultura, una versión más sutil del imperialismo. En todo caso, hay un sentido en el cual la internacionalización de los modos de pensar nos ha permitido crecer como seres humanos. Nos ha hecho conscientes de que viajamos juntos en una nave frágil, el Planeta. Nos ha enseñado a conocer - y a reconocer - otras culturas, a tolerar, a valorar la diversidad, a celebrar estos mil rostros que tenemos. Y al mismo tiempo nos ha llevado a descubrir nuestra igualdad esencial, a reclamar la validez universal de los valores sin los cuales no seríamos: el derecho a la vida, a la libertad, a las garantías civiles, a la no discriminación por motivo de género, color, origen o creencia, a escoger una forma de gobierno propio, a buscar la prosperidad y la felicidad sin abuso del otro.

- En materia geopolítica, la globalización parece por supuesto debilitar los viejos estados nacionales. El manejo autárquico de las políticas macroeconómicas es un recuerdo del pasado; por ejemplo: las reservas conjuntas de la banca central de Estados Unidos, Alemania y Japón no alcanzan a valer tanto como los

movimientos trasnacionales de capital en un solo día. Los medios de comunicación global hoy burlarían el intento de establecer una "cortina de hierro" para el control ideológico de los cidudadanos de cualquier país. Las culturas nacionales, según se alega, están en trance de convertise en "piezas de museo" ante el embate de la cultura global. A medida que la capacidad de destrucción logra escala planetaria, la seguridad militar de cada país depende más y más de sus aliados. Nuevos tratados y organismos supranacionales regulan y vigilan cada día una materia antes reservada a los estados individuales. Y hasta la noción clásica de "soberanía nacional", intocada desde el s. XVII, comienza a replantarearse a la luz de figuras como la superior "soberanía de la humanidad" o el dudoso "derecho de injerencia". No es de extrañar, por todo eso, que haya quienes entonan un réquiem por el Estado nación.

Y sin embargo, esa es apenas una cara de la moneda. La globalización es un proceso disparejo y hasta contradictorio. En la economía, en la cultura y en la geopolítica, la "aldea global" es al mismo tiempo y de modo creciente una ciudad intensamente dividida. Lo cual, otra vez, tiene por qué afectar a fondo el papel y los contenidos de la educación.

- La globalización económica no está reduciendo la disparidad en los niveles de vida. Al contrario: entre 1960 y el comienzo de la presente década, la participación en el ingreso del 20% más rico de la población mundial saltó de un 70% a un 87% y el coeficiente de Gini - una medida sumaria de desigualdad - se deterioró de un penoso 0.69 a un escandaloso 0.87. Los contrastes, por lo mismo, siguen siendo, abismales: la esperanza de vida al nacer va desde 33.6 años en Sierra Leona hasta 79.8 años en Japón; el alfabetismo adulto va desde el 13% de Niger hasta el casi 100 % de los países industrializados; y el ingreso per cápita ajustado por el costo de vida local sigue yendo desde los 352 dólares de Rwanda hasta los 34.155 de Luxemburgo.

- Como se dijo ya, la globalización de la cultura es sumamente debatida. Los nacionalismos, en todo caso, no llevan trazas de desaparecer. Al contrario: en Europa Oriental y en la ex-Unión Soviética, en el dilatado mundo del Islam, en Cataluña o en Gales, en Quebec o en la Padania, en Africa, en Asia, en el Caribe y en la América indígena, hay un resurgir vigoroso de los nacionalismos. Talvez porque el ventarrón de la aldea global hace que cada pueblo se aferre con más tenacidad a sus propias raíces. O talvez porque ninguna cultura "global" puede brindar el sentido de pertenencia y de dirección que resultan de haber vivido una historia común y de apostarse a un común destino.

- En términos de geopolítica, no es tan evidente aquello de que el viejo Estado-nación esté desapareciendo. A medida que pierden autonomía macroeconómica, los Estados optan por una especie de mercantilismo microeconómico, para defender sus industrias a base de apoyo tecnológico, capacitación de recursos humanos y otros subsidios que incluyen la protección "selectiva" contra competidores extranjeros. A juzgar por el auge del nacionalismo, las culturas nacionales todavía no parecen piezas de museo. La vieja idea de "seguridad nacional" sigue por supuesto dominando la política militar de cada país, y la guerra no ha sido expulsada de las costumbres internacionales. Los tratados y organismos multinacionales actúan por delegación y no por suplantación de la vieja soberanía... De suerte que aquel réquiem por el Estado-nación fue un tanto prematuro.

El Estado-nación sigue existiendo por una razón muy poderosa. Porque al libre flujo económico, cultural y geopolítico que supondría un mundo de veras globalizado, se le admite la excepción decisiva: la excepción del movimiento de personas a través de fronteras internacionales. Así que la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene una paradoja bien notable: reconoce a todos el derecho de salir de su país cuando lo deseé, pero no reconoce a nadie el derecho de ingresar en el país vecino.

Verdad que hay unos 123 millones de emigrantes registrados a lo largo y ancho del Planeta. Pero esta cifra se elevaría en diez o en veinte veces si las puertas del Norte se abrieran para el Sur, si los africanos y los eslavos pudieran trabajar libremente en Europa, si Japón no restringiera el acceso a sus vecinos sobrepobados, si los latinoamericanos y caribeños no necesitaran visa para Estados Unidos. Es peor: las puertas tienden a cerrarse cada día. Uno tras otro y año tras año, los países industrializados van endureciendo sus leyes de inmigración. Sus temores se disfrazan de argumentos - a veces sofisticados - para frenar la entrada de extranjeros porque amenazan el bienestar económico, la integridad cultural y la seguridad geopolítica del país. De modo que hoy son comunes los movimientos xenófobos y racistas, que suelen impregnar el tono del debate y el sentido de las decisiones públicas, no sólo en el Norte, sino también entre vecinos del Tercer Mundo con desigual nivel de desarrollo.

Detrás del cierre de las fronteras hay sobre todo una realidad; la economía de la aldea global no es una economía para todos. Entre 1973 y 1996, los países de la Unión Europea no crearon ni un solo puesto de trabajo adicional. En Estados Unidos se crearon 38 millones de puestos nuevos; pero el salario real promedio cayó en 15%. La cultura japonesa impide despedir colaboradores; pero en las

empresas privadas sobra hoy 1 de cada 10 cargos. Oficialmente no existía desempleo en la URSS; pero, desde que cayó el socialismo, la desocupación abierta fluctúa alrededor del 25%. Entre 1982 y 1993, las políticas de ajuste a un mismo tiempo elevaron el desempleo y rebajaron los salarios medios en 67 países del Tercer Mundo.

Todo lo cual a su vez significa que la globalización está muy lejos de eliminar o siquiera de atenuar los conflictos sociales. También dentro de cada país, hay ganadores y hay perdedores. Aunque su identidad naturalmente depende de cada circunstancia nacional, por regla general ganan los empresarios en actividades de punta, el sector financiero y de telecomunicaciones, los trabajadores altamente calificados, los exportadores y los comerciantes. También por regla general pierden los agricultores, las industrias tradicionales, los trabajadores menos calificados y los "burócratas" al servicio del Estado. Y por eso la vieja confrontación entre izquierda y derecha ha dado paso en todos los países, ricos o pobres, a una nueva y a menudo amarga fractura entre partidarios y enemigos de la "apertura" económica, cultural y geopolítica. "Globalismo" y "aislacionismo" son en efecto, las dos "ideologías" de nuestro tiempo: en cada país del mundo, los electores y los gobiernos se alinean y realinean en torno a esta disyuntiva.

Y el viejo Estado-nación, en vez de desaparecer, ha tenido que asumir cuando menos dos papeles nuevos y ponderosos. Uno hacia afuera: renegociar la inserción económica, cultural y geopolítica del país al nuevo orden global. Otro hacia adentro: filtrar y negociar los impactos redistributivos de la globalización sobre los diversos grupos domésticos. En uno y otro contexto, la educación es una herramienta capital.

O mejor: es *la* herramienta capital. En este siglo del saber, la carrera económica, cultural y geopolítica entre las naciones pasó a ser en esencia una carrera entre sus sistemas educativos: una escuela capaz de competir en el concierto internacional es, en último término, el gran desafío externo para cada Estado. En la sociedad del conocimiento, la igualdad de oportunidades consiste sobre todo en el acceso igual al conocimiento: de ahora en adelante la escuela, el gran nivelador o el gran deprivador social, pasa a ser el desafío número uno del Estado en su frente interno. Por eso mismo, a tiempo que el Estado tiende a descargarse de viejas tareas y funciones - incluyendo algunas de carácter "benefactor" - su interés y su compromiso con la educación aumentan o deben aumentar en todas partes.

En lo externo y en lo interno, gobernar hoy es educar para mañana. Así lo han entendido las sociedades y los estados líderes del mundo (ver Cuadro 1). Así deben

entenderlo las sociedades y estados de América Latina y el Caribe si es que queremos ser parte de la historia del futuro.

Cuadro 1. La Prioridad: Educar

Breves textos de lideres mundiales donde se afirma la educación como prioridad

---

1.2. Educación y Desarrollo Humano

Con toda y su enorme importancia para la sociedad del conocimiento, la educación no puede ni debe reducirse a un valor puramente instrumental. Al contrario: uno de los logros genuinos de la controvertida "cultura global" cabalmente consiste en el reconocimiento universal de la educación como derecho de todos los seres humanos, para asegurar su desarrollo personal y colectivo. Nada capta mejor este reconocimiento que el concepto de "desarrollo humano", donde la vieja valoración de la riqueza como meta obligada de las naciones, da paso a una visión más rica y más profunda: el desarrollo no es el alza en el ingreso per cápita, sino el aumento en la cantidad y la calidad de las oportunidades para el ser humano. Y la educación es tanto una oportunidad como una fuente copiosa de oportunidades.

En efecto. La educación es el vehículo principal e insustituíble para la transmisión de cultura, y la cultura es el rasgo más distintivo del Homo Sapiens. Por eso la educación es un aspecto esencial - talvez *el* aspecto esencial - del desarrollo humano: ser educado es disfrutar de una vida más plena y es disponer de un rango más amplio de oportunidades (alternativas ocupacionales, de información, de recreación....). Por eso es natural que el Indice de Desarrollo Humano incluya la educación entre las tres oportunidades básicas de la persona, al lado de su esperanza de vida y su nivel de ingreso. También, en el plano conceptual, la educación genuina *es* desarrollo humano o sea, "desarrollo de la gente, por la gente y para la gente". Desarrollo de la gente, porque la razón de ser de la educación es el crecimiento interior de la persona. Desarrollo por la gente, pues educar es el modo quizá más rico de darse al otro e influir sobre el otro. Desarrollo para la gente, porque el objetivo último de la educación es ayudar a que el educando pueda poner la plenitud de sus potencialidades y talentos al servicio de sus semejantes.

En breve - y según la afortunada expresión de Savater - la educación “es sin duda el más humano y el más humanizador de los empeños” (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
EDUCAR, UN ACTO DE CORAJE
Por Fernando Savater

La educación es pues un derecho de todos y es un bien en sí misma. Lo cual no implica - hay que advertir inmeditamente - que sea un derecho absoluto o irrestricto, pues demanda recursos escasos con posibles usos alternativos. Tampoco implica que sea un bien de consumo puro, pues la “inversión educativa” es muy rentable para el individuo y la sociedad. Ni, en tercer lugar, implica que sea un bien puramente privado: de hecho, es su alto valor público o social lo que justifica el aporte de la comunidad y el Estado al proceso de educar.

1.3. *Funciones de la Educación y del Sistema Educativo*

Además de ser un fin en sí misma, la educación tiene funciones importantes, diversas y complejas. El núcleo de estas funciones parece bastante claro: (a) en términos sociales, se trata de la circulación del conocimiento; (b) en términos individuales, de la preparación para asumir determinados roles (“adulto”, “ingeniero”, “ciudadano”....). Pero a renglón seguido habrá que insistir en que esta enumeración no es exahustiva y en que la educación no se reduce al sistema educativo.

1. 3.1. Funciones de la educación

Más allá de aquellas dos funciones genéricas, existe un amplio debate acerca de cuáles sean (y cuáles deban ser) los propósitos “finales” de la educación. Hay, por ejemplo, las lecturas opuestas desde la teoría de la “integración” y la teoría del “conflicto”: Mientras la una acentúa la circulación universal del conocimiento y la preparación funcional para ejercer roles, la otra afirma que la circulación del conocimiento es diferencial y que los roles en cuestión son distintos para distintas clases sociales. Este Informe no es lugar para ahondar en tales debates teóricos, que por lo demás carecen de solución definitiva; pero a lo largo de los próximos capítulos irán siendo examinados esos dos rostros de la educación en el caso concreto de América Latina y el Caribe.

Tampoco existe un listado exhaustivo ni un modo único de clasificar los papeles que la educación cumple o deba cumplir para sus distintos actores. Con todo, es común distinguir entre funciones individuales y funciones sociales de la educación.

1. Las funciones "individuales" se encarnan directamente en la persona del educando. Los pedagogos suelen clasificar estas funciones según los contenidos del aprendizaje buscado: desarrollo moral, razonamiento abstracto, compresión de lectura... Entre los analistas no pedagogos es frecuente considerar los distintos tipos de beneficio individual que produce la educación: aumento del ingreso laboral, movilidad social, capacidad de tomar decisiones..... Sin embargo, y *para efectos puramente expositivos,* adelante adoptaremos un criterio de clasificación diferente: para qué tipo de rol o papel social está siendo preparado el educando? Desde este punto de vista parece válido concentrase sobre tres grandes funciones "individuales" de la educación: la función de socializar, transmitir la cultura y desarrolllar la personalidad (asociada con el papel de ciudadano adulto); la función de formar para el trabajo (asociada con el papel ocupacional), y la función de entrenar para la ciencia y la tecnología (asociada con los roles o papeles de la alta inteligencia).

2. Las funciones "sociales" son de carácter mediato o indirecto, porque dependen de la circulación del saber y la preparación de los individuos. Estas funciones se dan en un plano agregado y aluden a los grandes objetivos sociales que suelen atribuírse a la educación, a saber: la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Pero antes de entrar a examinar estas varias funciones, conviene precisar la relación entre sistema educativo y educación.

1.3.2. Educación y sistema educativo.

El aprendizaje es un proceso complejo y permanente, donde interactúan muy diversos factores, mecanismos e instituciones. Si bien quien aprende es el individuo, el aprendizaje es una respuesta a estímulos procedentes del mundo externo. Tales estímulos pueden por supuesto ser más o menos deliberados y más o menos estructurados. La *educación* puede entenderse como el conjunto de prácticas sociales que buscan ofrecer estímulos relativamente deliberados y estructurados para el aprendizaje. Esta práctica social tiene lugar en contextos institucionales más o menos especializados en la transmisión del conocimiento. Entre los contextos no especializados que juegan un papel importante en el proceso educativo hay que destacar por supuesto a la familia, y además a los

grupos de amigos, a las empresas, a las iglesias, a los partidos políticos y a las demás entidades asociativas. Entre las instituciones especializadas en distribuír conocimiento cabe mencionar, además de la escuela, a las editoriales, las bibliotecas, los medios de comunicación de masas y las redes de información digital. En el caso de la escuela, la educación formal o el *sistema educativo*, esta tarea de distribuír conocimiento se apoya sobre mecanismos específicamente diseñados para estimular, reforzar y certificar el aprendizaje.

Así pues, no toda la educación transcurre dentro de la escuela. Pero en todas las sociedades modernas, la escuela - y en general el sistema educativo formal- es la principal institución a cargo de hacer circular el conocimiento y de preparar al individuo para el ejercicio de futuros roles. Hay que tener cuidado en no saltar de aquí a ciertas conclusiones sumamente engañosas, sin embargo:

- En primer lugar, lo dicho no significa que el sistema educativo haya sido diseñado o que sea igualmente eficaz para transmitir distintos tipos de conocimiento. La educación formal, por ejemplo, es normalmente más apta para enseñar aritmética que para transmitir las destrezas de supervivencia callejera. Por lo mismo, las escuelas no preparan con la misma eficacia para distintos papeles; verbigracia, para ser “ingeniero”, “ciudadano” o “padre de familia”.

- En segundo lugar, tampoco implica lo dicho que la escuela pueda o deba funcionar sola. Los variados contextos de aprendizaje contribuyen de manera diversa a hacer circular el conocimiento y a preparar al individuo para asumir sus distintos roles. Por eso, la convergencia y complementareidad de los estímulos facilita enormementre la labor de la escuela; y a la inversa, su eficacia se ve mermada cuando otras instancias, formales o informales, contradicen los mensajes oficiales del sistema escolar (de aquí, por ejemplo, el tan debatido efecto “deseducador” que tendrían los medios de comunicación en materia de sexo o de violencia).

- Ni, en tercer lugar, implica que el sistema educativo sirva o deba servir sólo para la educación. De hecho, las escuelas cumplen cuando menos dos grandes funciones no educativas. Por una parte, son una fuente de empleo y de ingreso para miles o cientos de miles de docentes y otros trabajadores. Por otra parte -y aunque la frontera con lo educativo es aquí más borrosa- son un espacio social para cientos de miles o para millones de alumnos, que reciben protección (la escuela como “guardería”) y que comparten muchas horas de su vida (la escuela como “camaradería”).

De lo anterior se desprenden tres corolarios de suma importancia para evaluar el impacto de la educación o para formular políticas educativas. En primer lugar la educación - y el sistema educativo - cumplen funciones no buscadas o no proclamadas "oficialmente". En segundo lugar, existen muchas expectativas populares acerca de qué deben hacer las escuelas, colegios o universidades; tales expectativas, aunque comprensibles, tienden a veces a desviar la atención de las instituciones hacia actividades no siempre esenciales para su misión, o respecto de las cuales su eficacia es intrínsecamente limitada. En tercer lugar la educación - con más veras, el sistema educativo - es un instrumento de eficacia dispareja para cumplir las distintas funciones inmediatas o mediatas que se le asignan. Y esta eficacia es dispareja porque algunas funciones: (a) son intrínsecamente más difíciles; (b) son menos exclusivas de la educación (o del sistema educativo), o (c) son menos centrales al quehacer propiamente educacional.

1.3.3. Funciones Sociales de la Educación

1.3.3.1. Integración nacional.

Más que de teorías rigurosas, la literatura sobre "nación" y "nacionalismo" está llena de interpretaciones sugerentes y superpuestas. Por eso es muy difícil sistematizar los nexos conceptuales o empíricos entre nación y educación; pero esos nexos sin duda son muy estrechos.

1. La educación, creadora de naciones. La educación juega un papel protagónico en las más conocidas interpretaciones del fenómeno nacional. En efecto, si la nación es un hecho "atemporal", enraizado en memorias milenarias (o aún en la biología de nuestra especie, como opinan algunos), la educación se encarga de la socialización primaria y la transmisión de los mitos colectivos. Si la nación, por el contrario, es exclusiva de la Edad Moderna y sus conflictos, es imposible entenderla al margen de la escuela moderna y sus contenidos. Y si la nación es una mera ideología, pues las ideologías se propagan a través de la educación.

2. Cómo aporta la educación a la nación? Algunos de los temas clave para entender el hecho nacional pasan igualmente por la educación o por el sistema educativo. La lengua nacional, como elemento diferenciador frente al "extranjero" y como modo normalizado de comunicación entre aldeas y provincias. La "comunidad imaginaria", hecha de una historia común, y el sentido de afrontar un "destino compartido". La literatura nacional, el arte nacional, la prensa nacional.

Los intelectuales y su sueño recurrente de “construir la nación”. La escuela pública como modo de transferir lealtades desde la Iglesia a la Nación. La nación como ente secular y racional cuyo propósito es el progreso. La educación como un derecho social adscrito a la nacionalidad. La educación obligatoria, como parte integral del pacto de ciudadanía. La escuela segregada (o la no escuela) para los extranjeros. El curriculum nacional mínimo. La supervisión central. La educación tecnológica para competir con otras naciones. La ciencia como garante de la soberanía. Y otros más.

3. Educación y proyecto nacional. Los proyectos más decididos de “construcción nacional” asignan un papel estratégico a la educación e imprimen un perfil distintivo al sistema educacional. Con el fin de ahondar en este tema crucial, los Cuadros adjuntos resumen cuatro experiencias altamente ilustrativas: los casos “clásicos” de Estados Unidos y Japón, los casos “emergentes” de Israel y Cuba (Ver Cuadros 3, 4, 5 y 6). Estas reseñas ponen de presente cómo la educación y el sistema educativo están permeados de parte a parte por el contexto nacional, de suerte que las generalizaciones y las recetas simplistas son sumamente engañosas. Pero también ponen de presente que la educación es en efecto una varibale maestra para enteder el carácter y la historia, los éxitos y las falencias, los sueños y las realidades de cada nación. Para decirlo en una frase: cada nación es su educación y viceversa.

Cuadro 3
EDUCACION Y DEMOCRACIA EN LOS ESTADOS UNIDOS
Cuadro 4
SECRETOS EDUCATIVOS DEL EXITO JAPONES

Cuadro 5
EDUCACIÓN Y NACIONALIDAD EN ISRAEL
Cuadro 6
EDUCACION Y VALORES NACIONALES EN CUBA

Los países de América Latina y el Caribe tienen aún la necesidad, cual más, cual menos, de autoreconocerse e integrarse como naciones. Reconocerse como nación es decubrir y valorar aquello que nos hace distintos - no mejores, no peores - aquello que nos hace únicos y nos permite, por eso mismo, aportar a la riqueza del universo. Integrar la nación es lograr que todos sus ciudadanos participen de un código cultural común, de unas normas respetadas y acatadas por todos.

Cierto que el siglo XXI es el siglo de la cultura global. Pero igualmente cierto que sin cultura nacional no son posibles la identidad, la pertenencia ni el sentido de rumbo. Uno por uno, los países que se van integrando con éxito a la "aldea global", son sociedades dirigidas por un claro "proyecto nacional". O, para decirlo en términos más cercanos al tema educativo, son sociedades que han ejercido la "inteligencia social", en la definición que le dió Stevan Dedijer: "Habilidad organizada de un país para adaptarse a un mundo que cambia rápidamente, combinando la adquisición, evaluación y uso de información con actividades y operaciones planeadas en consecuencia"[2]. De Singapur a Estados Unidos y de Francia a Chile, las "historias de éxito" que hoy corren por el mundo son todas historias de inteligencia social al servicio de un proyecto nacional. Y es que sólo se puede llegar a ser universal cuando se toma en serio y se profundiza en lo propio.

A la búsqueda aún de identidad nacional, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no han logrado tampoco que todos sus ciudadanos participen de un mismo código cultural. Como se verá en el Capítulo 2, el sistema educativo no asegura a todos los habitantes la estimulación pedagógica y psíquica temprana, por la vía del pre-escolar, ni una escolaridad básica que internalice en cada infante y cada futuro joven aquel común código cultural.

1.3.3.2. *Crecimiento Económico*

Existe casi un exceso de literatura acerca de la relación entre crecimiento económico y educación; para no fatigar al lector, aquí cabe recordar apenas los aspectos principales de esa relación. El "valor económico" de la educación suele ser apreciado desde tres perspectivas complementarias:

1. La educación, clave del crecimiento. La teoría económica cada vez acentúa más la importancia de la educación para el desarrollo. Hasta los años 50, los modelos clásicos y neoclásicos compartieron tres supuestos fundamentales. En primer lugar, suponían que el crecimiento del producto se debe a dos factores básicos de producción - trabajo y capital -. En segundo lugar, suponían que tales factores eran perfectamente homogéneos es decir, que las unidades de capital son idénticas entre sí y también lo son las unidades de trabajo. En tercer lugar, trataban la tecnología como una variable "exógena" esto es, no susceptible de explicación dentro el

[2] S. Dedijer (1980): Social Engineering of Intelligence for Development, París, OECD.(p.37).

modelo. Los dos primeros supuestos fueron corregidos durante los años 60 y los 70: Por una parte, se demostró que existía un "residuo" no atribuíble a aquellos dos factores de producción; por otra parte, se aceptó que el trabajo no es un recurso homogéneo y que el "capital humano" hace un aporte adicional al crecimiento. El tercer supuesto se viene revisando desde los años 80, y hoy se considera la tecnología como una variable endógena determinada, básicamente, por la educación. En síntesis, la educación - ora bajo la forma de "capital humano", ora bajo la forma de "tecnología"- es actualmente reconocida como el *principal motor* del crecimiento económico.

2. Cómo aporta la educación al desarrollo? Analíticamente es posible distinguir por lo menos seis nexos muy potentes entre la educación y el desarrollo económico. El nexo de la innovación tecnológica: la educación es fundamental no sólo para inventar nuevas tecnologías sino para que su potencial usuario las adope. El nexo de la productividad media de la fuerza de trabajo, que depende esencialmente de su nivel educativo. El nexo del espíritu empresarial, que se alimenta en buena parte del nivel y contenido de la educación recibida. El nexo de la racionalización social que necesita el crecimiento y que la educación asegura. El nexo de la "ventaja competitiva de las naciones", estrechamente asociada con la eficacia de sus sistemas educativos. Y el ya mencionado nexo de la "inteligencia social", o capacidad nacional para adaptarse a un mundo que cambia y sacar el mejor provecho de las oportunidades.

3. Cuánto aporta la educación al ingreso? Los abundantes estudios empíricos sobre educación y crecimiento económico contienen tres tipos emparentados de estimaciones: (a) Tasas de rentabilidad o de retorno a la inversión en educación; (b) Proporción del aumento en el PIB que debe atribuírse a mejoras en la educación, y (c) Efecto de la escolaridad promedio sobre la expansión del producto.

(a) Para estimar la rentabilidad de invertir en educación, es preciso establecer sus beneficios y sus costos. El beneficio se mide por el aumento de ingresos laborales que resultan de un año más de escolaridad; los costos incluyen tanto derechos académicos, útiles y otros gastos directos, como los ingresos que sacrifica el estudiante por no trabajar (el llamado "costo de oportunidad"). Estos varios rubros pueden convertirse a precios sociales, para obtener la medida de rentabilidad social.

En todas partes del mundo y para todo tipo de personas, la educación resulta ser una inversión sumamente atractiva. En América Latina y el Caribe, los rendimientos de la educación para el estudiante van desde un satisfactorio 12% hasta un impresionante 45%. Para la sociedad, las tasas oscilan entre 10% y 30%,

una ganancia comparable o superior a la de las más atractivas inversiones en infraestructura [3].

(b) Un reciente informe de CEPAL-UNESCO resume perfectamente las respuestas empíricas a la pregunta: qué proporción del aumento en el PIB se debe a la educación?. "Denison calculó en 14% la contribución de la educación al crecimiento de los Estados Unidos entre 1929 y 1982. Maddison llega a resultados similares para Europa occidental entre 1913 y 1987 (16% de contribución).Para períodos más cortos (por ejemplo, 1950-1962) las estimaciones arrojan resultados inferiores para Europa ocidental (5% de contribución), mientras que en Estados Unidos la cifra permanece estable (15%). Casi no existen estudios de contabilidad del crecimiento para America Latina. Sólo unos pocos estiman la contribución específica de la educación. Correa estima tal aporte para el período 1950-1962 entre 16% para Argentina y 1% para México. Más recientemente, Elías estima esa contribución en un 18% para Argentina durante el período 1970-1980, mientras que la CEPAL evalúa su incidencia entre 27% (Argentina) y 9% (Colombia) para el período 1950-1989"[4].

(c) Por último, aunque los resultados por supuesto cambian con la especificación del modelo, los países y el período estudiado, podría decirse que cuando la escolaridad media de los trabajadores se eleva en un año, el PIB aumenta entre un 4% y un 9% [5]. En el caso específico de América Latina y el Caribe, como se explicará en otro Capítulo, un aumento de la escolaridad que nos acerque al nivel actual de los "tigres" asiáticos significaría una ganancia cercana al 1% anual en el PIB durante los muchos años de "vida útil" de la educación.

1.3.3.3. *Superación de la pobreza*.

Casi todo lo dicho sobre educación y crecimiento vale también para la pobreza. Primero porque el crecimiento es una condición necesaria para acabar la pobreza, y segundo porque los frutos económicos de la educación son cosechados directamente por el individuo (ver Cuadro 7). Pero además, los pobres reciben beneficios especiales de la educación por tres conductos principales.

---

[3] Una revisión comprensiva de estas cifras se encuentra en M. Urrutia (1996): "Educación y Crecimiento Económico", en J. Amaya et alli (eds.) Educación, Ciencia e Instituciones, Santafé de Bogotá, Colciencias.
[4] Cepal-Unesco (1992): Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, Cepal (pp. 94-95)
[5] Una reseña más completa de estos estimativos puede verse, por ejemplo, en Banco Mundial (1991): Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: La Acuciante Tarea del Desarrollo, Washington, D.C., World Bank.

Cuadro 7

Educación y Pobreza en América Latina y el Caribe

1. Educación y trabajo. El nivel y calidad de la educación son determinantes básicos de la productividad y del ingreso laborales. Y por supuesto los pobres, más que los ricos, dependen de su trabajo para subsistir, de suerte que la educación tiene más "valor de escasez" para el pobre que para el rico. Es más: la educación es una inversión relativamente accesible y relativamente barata para los pobres, si se la compara con otras opciones en el mercado. No exige grandes desembolsos directos ni se paga en un sólo contado; de hecho, su costo mayor es el de oportunidad, el tiempo dedicado a los estudios. Y todavía más: los primeros años de escuela aumentan el ingreso más aceleradamente que los años subsiguientes; para el conjunto de América Latina y el Caribe, la educación primaria tiene una rentabilidad privada de 32%, mientras la secundaria y la superior empatan a 23% (las tasas de rentabilidad social son en su orden del 26%, el 18% y el 16%) [6].

2. Educación y redistribución del ingreso. Aunque la situación no es la misma en cada país y en cada período, la región latinoamericana y caribeña se ha caracterizado desde hace mucho por su intensa desigualdad en la distribución del ingreso. Y aunque no hay acuerdo sobre el peso relativo de cada factor, sí hay consenso en atribuír el mal reparto del ingreso a la concentración de la propiedad sobre activos productivos: la tierra cultivable, el capital financiero, las patentes tecnológicas.... y la educación. En términos políticos, la educación es sin duda el más fácil (o el menos difícil) de redistribuír entre estos varios activos. Con el empuje de la globalización y el llamado "desmonte del Estado", hoy no se espera que los gobiernos emprendan programas agresivos para redistribuír la propiedad agraria o industrial. En cambio si se espera - como atrás fué dicho - que intervenga de modo decidido y masivo para asegurar la educación de buena calidad a todos los ciudadanos.

3. Educación de la mujer y pobreza. Según concluye estudio tras estudio, los hogares que dependen del trabajo de una mujer están mucho más expuestos a la pobreza, y a una pobreza más intensa, que los hogares sostenidos por la pareja o por el hombre sólo. Y la importancia de educar a la mujer es realzada por el hecho

[6] La compilación y comparación de tasas de retorno en diversas regiones del mundo se encuentra en G. Pscacharopoulos (1988) "Education and Development: A Review", Research Observer, The World Bank, Vol. No.1, January. El mismo autor actualiza sus datos en (1993): "Returns to Education: a Further International Update and Implications", Journal of Human Resources, vol. 20.

de que la escolarización femenina significa: (a) menores tasas de fertilidad; (b) menos mortalidad infantil y (c) más educación para los hijos.

(a) La bien comprobada relación inversa entre fertilidad y educación es especialmente significativa después de los cuatro años de escolaridad, y parece obedecer a tres razones. Primera, que una mujer educada puede aspirar a un mejor salario y ello estimula su incorporación al mercado laboral. Segunda, que una madre educada tiende a preferir la calidad sobre la cantidad en la crianza de los hijos. Y tercera, que una mujer educada puede usar mejor las técnicas anticonceptivas[7].

(b) Por otra parte se ha encontrado que cada año adicional de educación materna reduce la mortalidad infantil en entre 5 y 10 puntos porcentuales[8]; y esta reducción se explicaría por la mejora en el ingreso familiar, en el cuidado de los hijos y en las prácticas de nutrición y salud.

(c) No menos importante, la educación de la madre está altamente correlacionada con la educación de los hijos. Si todos los demás factores se mantienen constantes, cada año adicional de educación materna aumenta en cerca de un tercio de año la escolaridad esperada de los hijos.Y esta influencia es más notable respecto de las hijas, lo cual comprueba el poder multiplicador de la educación femenina en la lucha contra la pobreza [9].

1.3.4 Funciones Individuales de la Educación

Como atrás se advirtió, no existe un listado exhaustivo ni un modo único de clasificar los propósitos de la educación en relación con el educando. Sin embargo, para efectos de exposición, los *principales* propósitos pueden agruparse en tres grandes rubros, a saber: (a) socialización, transmisión de la cultura y desarrollo de la personalidad; (b) formación para el trabajo, y (c) preparación para la ciencia y la tecnología. En cada caso, se trata de funciones complejas y a su propia manera,

---

[7] Una revisión sistemática de los estudios empíricos se encuentra en N. Birdsall (1988): "Economic Approaches to Population Growth",. en H. B. Chenery y T. N. Srinivasan (eds): Handbook of Development Economics , Amsterdam, North Holland.

[8] Las cifras, por lo demás bastante divergentes, son revisadas por T.P. Schultz (1989): Returns to Women´s Education, PHRWD Working Paper No.001, Washington, D.C., World Bank.

[9] Auinque los estimativos, otra vez, difieren bastante de un estudio a otro. Véase Barbara Herz et alli (1991): Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education, World Bank Discussion Papers 133, Washington, D.C., World Bank.

pluridimensionales. No menos y por supuesto, estos tres grupos de funciones se complementan y hasta se tensionan entre sí de maneras más o menos directas. Habría además que insistir en que estas funciones no dependen sólo del sistema educativo.Pero todas estas precisiones serán desarrolladas en los capítulos 6, 7 y 8. Por ahora basta con una breve alusión a cada una de las funciones señaladas.

1.3.4.1. Socialización, transmisión de cultura y desarrollo de la personalidad.

La primera y principal tarea de la educación es preparar al niño y al joven para ser adulto. En efecto - y a diferencia de todas las demás especies- un homo sapiens adulto no es sólo alguien que alcanza cierta edad, sino alguien que ha internalizado la gran cantidad de conocimientos, destrezas, actitudes y valores necesarios para llevar una vida autónoma y productiva en la sociedad donde nació y creció. Pero ser "adulto" es una cuestión de grado: se puede vivir en la propia sociedad de modo más o menos autónomo y productivo. La expresión "adulto" tiene además una connotación en parte descriptiva y en parte normativa: ser adulto es un estado y también es un ideal, es la descripción de los mayores de edad "típicos" de una sociedad, y es también el elogio de una persona madura, plenamente "autónoma" y altamente "productiva".

De aquí la importancia, la nobleza y la dificultad únicas de la educación. Importancia, porque es el vehículo del cual depende la humanidad de ser humano. Nobleza, porque es la tarea donde cada sociedad se parece más a sus propios ideales. Dificultad, porque la educación es el empeño eterno de hacer que los seres humanos sean mejores de lo que son.

De aquí también la complejidad de preparar a las nuevas generaciones para su vida "adulta". Como mínimo, se trata de "socializar" al niño y al joven, de enseñarle los códigos y conductas que le permitan interactuar de modo normal y funcional con los demás integrantes de su sociedad. También se trata de transmitir la "cultura", el repertorio de saberes y símbolos que la humanidad - y cada sociedad en particular - han acumulado a lo largo de su historia. Y se trata además de "desarrollar la personalidad", de aprovechar los talentos individuales y de "educar el carácter" en los valores éticos y estéticos. En la práctica y por supuesto, estas y otras sub-funciones se cumplen de modo simultáneo e indistinguible. Tanto así, que la distinción aquí esbozada entre "socialización", "cultura" y "personalidad" es por supuesto incidental y meramente ilustrativa.

En las sociedades premodernas, la preparación para ser adulto corría a cargo de la familia y la comunidad circundante. En las sociedades modernas, la escuela fue asumiendo una responsabilidad cada vez mayor. En las sociedades postmodernas, la familia es cada vez menos influyente y los medios de comunicación juegan un papel decisivo. De suerte que en la educación “gneral”, al lado de la escuela, intervienen hoy dos agentes principales: la familia y los medios de comunicación social. Además, respecto de cada grupo confesional, las iglesias cumplen una tarea importante, aunque también, por regla general, ésta se cumple a través de las escuelas.

El Capítulo 6 examina el papel esencial e irremplazable de la escuela en la educación para la vida adulta - educación “general”, “para todos”, “universal” u “obligatoria”, como esquivamente se la denomina - . Por de pronto, baste decir que la escuela puede y debe construir sobre los insumos educativos que suministra la familia, a tiempo que profundiza sus propias ventajas comparativas y prepara a los niños y los jóvenes para asimilar con sentido crítico los múltiples mensajes que los medios les suministran.

1.3.4.2. Formación para el trabajo

Los encuentros y desencuentros entre la esfera de la educación y el mundo del trabajo son quizá el tema que genera más expectativas, más desazón y más controversia entre los ciudadanos. Es apenas evidente que la educación debe habilitar para el trabajo; pero no es evidente hasta dónde llegue la eficacia o deba llegar la responsabilidad de la educación - y particularmente del sistema educativo - en esta materia.

En efecto, si se la mira en términos agregados y a largo plazo, la educación es el gran motor del crecimiento económico y por tanto, de la generación de empleos productivos. Pero mirada en términos individuales y en su efecto inmediato, la educación actúa sobre la oferta de calificaciones laborales (incluyendo el espíritu empresarial); entre tanto, la demanda de trabajo resulta de la evolución económica general (donde cuenta lo suyo el espíritu empresarial), de suerte que la educación no puede resolver por sí sola los problemas de empleo. El frecuente desbalance entre esfuerzo educacional y logro ocupacional es una bien conocida fuente de frustraciones individuales y de tensiones sociales.

Eso sí: la educación es el principal determinante de la calidad del trabajador. Y a la inversa: toda educación es una educación para el trabajo. Ser “adulto” por supuesto implica ser capaz de un trabajo productivo, de modo que la formación básica arriba reseñada es también formación para el trabajo. Lo propio ocurre con la preparación para la ciencia y la tecnología, pues ambas en efecto son formas de trabajo. Así, más que una función separada, la formación para el trabajo en realidad viene a ser una dimensión de todo proceso educativo.

La formación para el trabajo incluye una gama amplísima de habilidades y saberes, que van de lo abstracto a lo concreto y de lo general a lo específico. Dentro de este abanico de competencias, al sistema escolar en principio le compete lo más abstracto y lo más general, mientras a las empresas individuales, también en principio, les compete la formación más concreta y más específica. En otras palabras: la escuela debe formar para la empleabilidad y la empresa para el empleo. Este principio es aún más válido cuando la velocidad del cambio técnico es tal que los contenidos de las ocupaciones se modifican continuamente, de modo que un saber concreto y particular ya no es suficiente para ejercer el empleo que hasta ayer parecía rutinario es decir, específico y concreto. Igual que en la metáfora vieja, en el mundo de hoy es preciso correr para quedarse quieto.

Dentro del sistema escolar hay, a su vez, instituciones más o menos especializadas en la formación para el trabajo. La escuela básica debe desarrollar las competencias fundamentales y genéricas de carácter cognoscitivo, socio-emocional y psicomotor que demanda el mundo del trabajo. La escuela media, más que insistir en la dicotomía de “preparar para la universidad” o “preparar para el trabajo”, debe familiarizar al alumno con los principios de las tecnologías y darle la ocasión de explorar las distintas opciones laborales, tanto en oficios como en profesiones. Las “instituciones de formación profesional” y la postsecundaria no universitaria habrían de concentrarse en los principios relativamente más abstractos y más generalizables de los oficios semicalificados, calificados o altamente especializados, dentro de la modalidad denominada de “formación por competencias”. La universidad está llamada a formar profesionales esto es, a impartir la formación más abstracta y general para el desempeño de cargos cuyo titular se compromete a aplicar el mejor saber disponible y a trabajar por resultados.

En aras de la eficiencia y la claridad del mercado, las entidades especializadas en educar para el trabajo - las instituciones de formación profesional, los institutos tecnológicos, la mayoría de las universidades - deben coordinarse dentro de un “sistema nacional” que forme por competencias, y donde se modernicen los

sistemas de acreditación y de información para empresarios y trabajadores. El Capítulo 7 ahonda sobre estos temas.

1.3.4.3. Formación para la ciencia y la tecnología.

Se dice que una de las funciones de la educación es “producir conocimientos científicos y tecnológicos”. En rigor, sin embargo, la educación no “produce” saberes nuevos: tal es el papel del sistema de investigación científico-tecnológica, con el cual la educación y el sistema educativo guardan - eso sí - relaciones muy estrechas. En efecto: la formación de científicos es un proceso educacional; y mucha parte de la investigación científico - tecnológica se lleva a cabo en las instituciones de educación superior. Pero esto no llega a significar que el desarrollo científico y tecnológico dependa sólo ni totalmente de la educación o del sistema escolar (el sector productivo, por ejemplo, demanda y también produce investigación de primera calidad). Como tampoco significa que las instituciones del sistema educativo - concretamente, las universidades - estén pensadas de modo exclusivo o siquiera de modo efectivo para la investigación científico - tecnológica (después de todo, la investigación de excelencia es una *rara avis*, aún dentro del conjunto de las universidades).

Y sin embargo, en América Latina y el Caribe existe la tendencia a reducir la política científico-tecnológica a una política *para* la ciencia y la tecnología: se trata, en casi todos los países, de financiar la actividad de los investigadores, de vincularlos a los circuitos mundiales en su respectiva área del saber, de robustecer los mecanismos institucionales para que puedan llevar a cabo sus proyectos. Se trata, en una palabra, de atender al investigador formado. Pero una política científico-tecnológica no es sólo - y ni siquiera es principlamente - una política para los científicos y los tecnólogos. Es una política cultural, porque la ciencia y la tecnología hacen parte de la cultura y de la vida. De suerte que, otra vez, estamos ante una dimensión necesaria de toda educación, más que ante una función independiente o aislada del quehacer educativo.

Antes que un conjunto de conclusiones, la ciencia es un método, una manera de aproximarse al mundo. Esta actitud necesita de cuidadosa y prolongada formación, a partir ya de las primeras letras. Entender que la naturaleza y el universo humano no están regidos por la magia ni tampoco por la fatalidad. Entender que, en principio al menos, todas las cosas son susceptibles de explicación racional. Entender que, a partir de esas leyes, los seres humanos podemos incidir, individual o colectivamente, sobre la naturaleza y sobre la historia. Una actitud científica -

que es a la vez profundamente humilde y profundamente liberadora- se forma desde el hogar y desde la escuela básica.

A medida que avanza el proceso educativo, esa actitud científica se va confirmando, se va extendiendo a nuevos campos y se va apoyando sobre conocimientos sustantivos y metodológicos propios de cada disciplina y gradualmente más profundos. El egresado de la educación básica - el "adulto"- debe estar en condiciones de comprender y desenvolverse en una sociedad fundamentada y atravesada de parte a parte por la racionalidad científico-tecnológica. La escuela media debe familiarizar al estudiante con los principios básicos de la teoría y el método especiales de las distintas ramas de la ciencia y la tecnología. La postsecundaria especializa y profundiza sobre disciplinas determinadas. Los postgrados - y en todo caso, los doctorados - deben ser espacios para el aprendizaje de una determinada ciencia, no ya como actitud ante el mundo, sino como proyecto personal de vida. Y este proyecto se realiza y se extiende dentro de los instituciones propiamente dedicadas a la investigación científica y tecnológica, estén o no incorporadas al sistema educativo. Porque, quizá más que ninguna otra, la formación para la ciencia es una empresa que dura toda la vida.

1.4. Educar en la aldea global.

Como atrás quedó dicho, la educación es el pasaporte de los individuos y de las naciones a la sociedad del conocimiento y a la aldea global. Pero esta relación es de doble vía: la educación y sus funciones también están siendo afectadas - y de qué manera! - por la revolución del saber y el proceso de globalización.

La sociedad global del conocimiento, como también se dijo, es dispareja y hasta contradictoria; por eso, su impacto sobre la educación es a la vez promisorio y desafiante. La abundancia de publicaciones científicas, las telecomunicaciones y la internacionalización de la cultura - para citar apenas tres tendencias - abren espacios nuevos y ofrecen herramientas poderosísimas para la educación en todos sus niveles. Sin embargo, la multiplicidad de mensajes contradictorios, la distancia creciente entre el Norte y el Sur y la crisis estructural del empleo - para citar apenas otras tres tendencias - plantean desafíos nuevos y formidables para la educación y el sistema educativo. De suerte que educar en la aldea global es una tarea maravillosa e intimidante, es desenvolverse y optar en medio de una serie de tensiones que tocan la misma médula del quehacer educativo. Entre estas tensiones nuevas o intensificadas se destacan las cinco siguientes:

1. Educación para todos o para la minoría?. Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de las poblaciones sobrantes. La revolución tecnológica permite multiplicar la productividad de unos pocos trabajadores supercalificados, a tiempo que hace innecesarios los viejos oficios no calificados. El mismo fantasma recorre los sistemas educativos de país en país: ¿formamos bien a unos pocos "analistas simbólicos" para que ingresen a la aldea global, o educamos a todos los ciudadanos para el nuevo siglo?

Desde el punto de vista de las familias capaces de costear una educación de excelencia, la primera opción parace legítima y quizá inevitable: ¿Cuántos jóvenes de clase alta en América Latina y el Caribe se alistan para ingresar en los circuitos transnacionales, en una nueva y costosísima fuga de cerebros que ni siquiera les exige salir físicamente del país? Pero desde los puntos de vista ético y social, la segunda opción es sencillamente imperativa. Desde el punto de vista ético, porque todos los seres humanos tenemos derecho a ser arte y parte en los avances de la humanidad, y porque la igualdad de oportunidades es la base misma de la democracia. Desde el punto de vista social, porque la educación universal de calidad es la vía hacia la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza; porque, además, en la carrera económica, cultural y geopolítica que se avecina, ningún país puede correr con la rémora de unas mayorías improductivas y marginadas. Los países de América Latina y el Caribe tienen por todo eso un punto imborrable en sus agendas: educación universal de calidad, formación buena y para todos.

2. Educación para ayer o para mañana?. Con alguna razón se dice que la educación es la más conservadora de las instituciones: su primera tarea es socializar y transmitir la cultura esto es, asegurar la estabilidad del orden social y la continuidad de la memoria colectiva. Pero el nuestro es un tiempo de cambio ubicuo, incesante y autoalimentado, de manera que educar hoy es educar para el cambio. Para los agentes educadores, esto significa un constante - y difícil - distinguir entre lo duradero y lo desechable, entre lo esencial y lo accidental, entre lo sustancioso y los ritual. Significa identificar y transmitir aquello que vale para situaciones disímiles en apariencia, lo más generalizable, lo más abstracto y talvez, por esto mismo, lo menos fácil de enseñar. En otras palabras, significa educar para aprender a aprender, para plantear y resolver problemas inéditos, para la empleabilidad, para la incertidumbre y para la libertad.

3. Educación globalista o localista?. Las tareas de socialización e integración nacional suponen fortalecer la identidad y la valoración de lo propio, la referencia y pertinencia de la educación para las realidades y los problemas locales. Se

insiste, en este sentido, en la necesidad de conocer el entorno, de aterrizar la escuela, de entregar su administración a las comunidades, de alfabetizar las minorías étnicas en su idioma materno, así éste sea de uso muy restringido. Pero, igualmente, se habla de educar en valores y saberes universalmente válidos, de enseñar la lengua de la aldea global, de superar el provincialismo y de formar para la tolerancia, lo cual implica conocer y aceptar la diferencia. Esta tensión va a reflejarse necesariamente en los diseños curriculares, y no podrá ser resuelta con ninguno de sus dos extremos. Para el desarrollo moral son necesarias tanto la identidad con lo propio como la aceptación del otro (lo cual tiene implicaciones importantes para la enseñanza de la ética, la historia, la geografía, las ciencias humanas). Y el desarrollo cognoscitivo necesita tanto de la referencia constante a la realidad concreta, como de la generalización a partir de esa realidad, de la abstracción que trascienda a conceptos universales (así estos sean provisionales o imperfectos).

4. Educación mediata o inmediata? Antes de inventarse la imprenta, la educación estuvo confinada a las pequeñas comunidades que interactuaban cara a cara. La imprenta permitió codificar los saberes en textos de circulación masiva; durante mucho tiempo y en casi todas partes, sin embargo, la información que cada quien necesitaba solía encontrase en unas pocos fuentes. En nuestra "sociedad informática", esto último es cada vez menos cierto para un número cada vez mayor de personas. Así que la educación está obligada a insistir menos en la entrega de información inmediata, y más en formar las destrezas necesarias para localizar, evaluar, seleccionar, procesar y asimilar información.

Es más: la tecnología ya comienza a desdibujar las fronteras entre el mundo de lo real y el mundo de lo representado, gracias a las "realidades virtuales" de la informática y a las "verdades noveladas" de la televisión. Esta frontera imprecisa abre nuevos caminos al aprendizaje y sugiere formas nuevas de transmisión, acumulación y manipulación del saber social que, antes de suprimir la relación personal inmediata (maestro-alumno, maestro-maestro, alumno-alumno) le permite expresarse de formas nuevas e insospechadas (la educación a distancia o las comunidades académicas virtuales, por ejemplo).

5. Educación para el saber o para la vida? Para algunos, la escuela debe seguir siendo el espacio donde circulan de una manera organizada y sistemática los conocimientos de la sociedad: las herramientas cognitivas fundamentales (primaria), los conocimientos socialmente relevantes o códigos de la modernidad (secundaria), los saberes pertinentes al desempeño laboral (formación profesional), o los que están en la vanguardia de la ciencia y la tecnología

(educación superior). Otras voces insisten en la contextualización y complementación de los saberes que circulan dentro de la escuela, tanto desde el punto de vista del individuo (y sus necesidades de desarrollo afectivo y social) como de la comunidad (su pertinencia para las necesidades concretas de la sociedad).

Esta tensión se manifiesta con especial claridad en el currículo de la educación básica. La jornada escolar no solo se ha ido dividiendo y subdividiendo en “materias” o “asignaturas”, que corresponden aproximadamente a las parcelas del saber acumulado, sino que se le han añadido una serie de “contenidos transversales”, convertidos a veces en asignaturas adicionales: educación para la democracia, educación sexual, educación para la paz, educación ambiental, educación estética, educación en valores, y así sucesivamente.

Pero, más que fórmulas mecánicas para afrontar el problema, y más también que una subdivisión o parcelación indefinida de los currículos, habría que adoptar la fórmula feliz y sugestiva de Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, convocada por la UNESCO. Todas las formas de la educación deben orientarse hacia cuatro grandes aprendizajes o “cuatro pilares de la educación a lo largo de la vida”: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, y aprender a ser (ver Cuadro 8).

_____Cuadro 8-- APRENDER, SIEMPRE APRENDER

2. DÓNDE ESTAMOS?

El vaso medio lleno es el vaso medio vacío. Latinoamérica y el Caribe han logrado avances de veras sustanciales en materia educativa; pero quedan tareas incompletas y muy serias lagunas en cuanto a la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema. Los avances colocan la región a las puertas del s. XXI; los faltantes la mantienen anclada en el s. XIX: tal es la paradoja educativa del subcontinente.

Este Capítulo repasa en forma suscinta los principales logros y vacíos, tocantes sobre todo al acceso y desempeño de los alumnos en los varios tramos de la pirámide escolar. Con una advertencia de entrada: si hubiera que escoger una palabra para describir el estado de la educación en América Latina y el Caribe, esa palabra sería “heterogeneidad”. El balance es distinto si se piensa en Haití o en

Costa Rica, en Barbados o en Bolivia, en Brasil o en Uruguay, en Chile o en Nicaragua. Y además, dentro de cada país coexiste lo más avanzado con lo más atrasado, la universidad de excelencia para unos con la negación de las primeras letras para otros, el refinamiento intelectual junto a la ignorancia crasa, lo postmoderno a caballo sobre lo premoderno. Así que las generalizaciones que siguen no son más que eso: generalizaciones.

2.1. Los principales logros

Los logros más importantes del sistema educativo durante las últimas décadas pueden agruparse bajo cinco grandes rubros : (a) La muy notable expansión de la matrícula; (b) Las tasas satisfactorias de escolaridad femenina; (c) El desarrollo de sistemas nacionales de formación técnica; (d) El creciente esfuerzo financiero de los Estados, y (e) La multiplicidad de innovaciones pedagógicas.

2.1.1 Expansión de la matrícula

En el umbral de su "despegue" hacia la modernidad urbano-industrial, América Latina era una región muy pobremente educada. Al término de la II Guerra Mundial, la población campesina era mayoritaria, y también mayoritariamente analfabeta. El bachillerato era una rareza que, en los países más avanzados del área, cobijaba quizá a una quinta parte de los jóvenes. Con excepción de Argentina y Uruguay, la universidad era un lujo reservado a 1 de cada 50 ó 100 personas. En el Caribe, es cierto, los índices de alfabetización eran bastante más satisfactorios; pero la secundaria y, más todavía, la universidad, eran cerradamente elitistas.

Comparado con Europa o con Estados Unidos, el "despegue" educativo de América Latina y el Caribe comenzó con 70 u 80 años de retraso. Según muestra la * Tabla 1, todavía en 1960 podía hablarse de una generación semialfabeta: en la mayor parte de nuestros países, entre un 30% y un 40% de los adultos no sabía leer y escribir, en no pocos casos se excedía la marca del 50%, y apenas en el Cono Sur y el Caribe anglófono se registraban tasas inferiores al 25%.

La situación comenzó a cambiar aceleradamente desde mediados de los 60. Ya para 1990, el 85% de los adultos podía comunicarse por escrito. En 1994, más de 127 millones de niños y jóvenes eran atendidos por el sistema educativo de nuestros países. Esta nada despreciable cifra significa que de cada 100 personas entre 5 y 24 años, alrededor de 55 asistían a una institución educativa, en

comparación con el 46% registrado al iniciar la década de los 70. El progreso fue compartido por todas las subregiones, si bien los países andinos, México y el Cono Sur elevaron la cobertura global de sus sistemas educativos en mayor proporción relativa que el Caribe, Centroamérica y Brasil (* Tabla 2 y Gráfica 1).

El alza en la tasa de escolaridad, ya de por sí muy notable, resulta espectacular si se recuerda que por entonces la región estaba atravesando su "explosión demográfica": entre 1970 y 1994, la población creció en un 48%, de suerte que, para lograr la mejoría educacional indicada, fue necesario que las escuelas, colegios y universidades aumentaran sus cupos en un 75%.

El ideal de la primaria para todos está por fin al alcance de la mano. Haber alcanzado una tasa bruta[10] superior al 100% en este tramo escolar (con la única excepción de Centroamérica y el Caribe hispanoparlante), indica que existe oferta suficiente para atender la totalidad de la población necesitada; en otras palabras - y salvo por problemas de localización - ya no hace falta construír escuelas en el subcontinente. Con todo, el fenómeno de la extraedad sigue siendo preocupante, particularmente en el área andina y en México (* Tabla 3 y Gráfica 2).

Otra buena noticia: con 9 de cada 10 niños que hoy asisten a una escuela primaria en la región, el analfabetismo adulto habrá de reducirse a un nivel muy poco significativo durante los próximos años. El Caribe Anglófono y México - lo cual es más notable - inclusive lograron remontar la ventaja tradicional del Cono Sur en este respecto (* Tabla 4 y Gráfica 3).

La expansión relativa de la secundaria fue más considerable todavía: para el conjunto de la región, el índice de cobertura se duplicó con largueza en tan solo 28 años (* Tabla 5 y Gráfica 4). Este hecho es en parte un artificio estadístico (pues el nivel de partida era más bajo que en la primaria), pero también refleja una opción política muy al gusto de las clases medias, como se dirá en otro Capítulo. El crecimiento más acelerado se dió en México (tres veces y media), Centroamérica y la región andina (dos veces y media cada una). Aunque Brasil multiplicó su cobertura en igual proporción, todavía registra un nivel bastante bajo; a la inversa, el Caribe Anglófono y el Cono Sur tuvieron menos aumento relativo, pero sus coberturas todavía hoy son las más elevadas.

---

[10] Las *tasas de escolarización* son indicadores de cobertura y se obtienen al dividir la matrícula sobre la población en el grupo de edad que debería asistir a la escuela, colegio o uuniversidad. En la *tasa bruta* se incluyen todos los matriculados, sin importar su edad, mientras la tasa neta considera sólo a los alumnos en el rando de edad predefinido. La diferencia entre ambas tasas representa la extraedad o alumnos cuya edad es superior o inferior a la establecida.

Entre 1965 y 1980, el porcentaje de matriculados en la educación postsecundaria se multiplicó por tres (* Tabla 6 y Gráfica 5). Esta verdadera “revolución silenciosa” se extendió por todo el subcontinente, pero fue más profunda, si cabe, en Centroamérica (aumento de 500%) y en la región andina (400%); también lo fue en Brasil (550%) aunque, otra vez, el índice final no sea muy alto. En el Caribe y en el Cono Sur también se registraron avances, así el primero mantenga su rezago y el segundo haya sido alcanzado por los países andinos. Sea como fuere, el haber acrecido la matrícula universitaria de casi un 2% a casi un 18% en el lapso de cuatro o cinco décadas, es un resumen elocuente de cuánto ha progresado la educación en esta parte del mundo.

2.1.2 Las mujeres educadas.

Las niñas y las jóvenes suelen tener menos acceso a la educación que los varones. Esta discriminación, intensa en las sociedades tradicionales, refleja las concepciones dominantes acerca del papel de la mujer en el hogar y en el mundo del trabajo.

Pues bien: en América Latina y el Caribe, el diferencial de género ha tendido a desaparecer en todos los tramos del sistema educativo. Si se miran los datos agregados, la población femenina registra tasas de escolaridad similares, e inclusive superiores, a los de la población masculina (* Tabla 7 ?). Por cada 100 niños matriculados en primaria asistían 95 niñas en 1970 y 98 en 1994. En el nivel secundario el cambio fue más notable, al aumentar la proporción de mujeres de 77 a 110 durante el mismo período; este último valor es mucho mejor que el promedio mundial (88 mujeres por 100 varones), y aún excede al de los países industrializados, donde la proporción respectiva es 103 a 100. En la mayoría de nuestros países, el número de mujeres que acceden a la universidad es similar al número de hombres, e incluso es mayor en algunos casos (como Argentina, Cuba, Panamá o Uruguay).

No todo el avance en las tasas de escolaridad femenina obedece a cambios favorables en la cultura. Por ejemplo, se arguye que su mayor presencia en la secundaria es apenas la contracara de la mayor dificultad que tienen las adolescentes para conseguir empleo. O se argumenta que las mujeres necesitan mejores credenciales para acceder a cualquier cargo, y por eso se esfuerzan más por educarse. Además - y en todo caso - hay que notar aquí dos salvedades, que serán elaboradas más adelante: dentro de ciertas categorías sociales, la mujer sí

tiene menos acceso que el varón a las escuelas de América Latina y el Caribe; y, por supuesto, existen formas de discriminación educativa que no capta un simple indicador de matrícula.

Con todo, el hecho mismo de la igualdad en el acceso es altamente encomiable. Latinoamérica y el Caribe ha sido la primera región del mundo en desarrollo que cumplió con esta meta capital de la Declaración de Jomtien sobre Educación para Todos. Más que las africanas y que la mayoría de las asiáticas, las niñas y las jóvenes de aquí han abierto una puerta hacia la esperanza.

2.1.3 Formación para el trabajo

Al promediar la década de los noventa, existen en prácticamente todos los países de la región sistemas nacionales organizados, o al menos algunas instancias consolidadas, de formación para el trabajo. Aunque similares en su origen, tales sistemas de formación fueron adquiriendo fisonomías muy diferentes en cuanto a su espectro de actividades, su organización, su financiamiento y su administración. Casi todos coinciden, sin embargo, en funcionar como organismos paralelos a (y a veces también al margen de) la red educativa tradicional (primaria - secundaria - superior).

Inspirados en la lógica de la "sustitución de importaciones", los Estados latinoamericanos hace medio siglo comenzaron a fomentar la capacitación masiva de operarios y empleados. La institución pionera fué el Senai de Brasil (fundado en 1942), cuyo modelo adoptaron una serie de organismos, donde se incluyen el Senac, también en Brasil (1944), el Sena de Colombia (1957), el Ince de Venezuela (1959), el Ina de Costa Rica (1965) y el Inacap en Chile (1966). Debe además mencionarse al Infocal de Bolivia (hoy bajo administración privada), al Senar de Brasil, al Secap de Ecuador, al Insaforp de El Salvador, al Intecap de Guatemala, al Infop de Honduras, al Heart Trust de Jamaica, al Inaforp de Panamá, al Snpp de Paraguay, al Senati del Perú y al Infotep de República Dominicana.

Recientemente ha venido ganado peso la participación del sector privado en la formación de trabajadores. En algunos casos se trata de la administración directa de escuelas o centros de capacitación; en otros casos, de alianzas estratégicas entre empresas productivas e institutos de formación; y en otros más, de empresas privadas dedicadas a licitar programas de capacitación auspiciados por el Estado.

Aquí, y en todas partes, la revolución tecnológica ha impuesto muy serios desafíos al modelo convencional de formación para el trabajo; como se verá en el Capítulo 7, el fantasma de la obsolescencia ronda a las instituciones de formación profesional en América Latina y el Caribe. Tampoco cabe decir que la cobertura de sus programas sea muy impresionante: menos del 6% y, en ocasiones, menos del 1% de la población económicamente activa recibe entrenamiento ocupacional cada año (* Tabla 8). Pero también es indudable que tales instituciones han tenido y tienen hoy - con más razón - un papel estratégico en la competitividad interna cional y en el desarrollo de nuestras sociedades.

2.1.4 Creciente esfuerzo financiero

La proporción de recursos que dedican a la educación los Estados de América Latina y el Caribe ha tendido a aumentar con el paso del tiempo. La crisis económica de los 80, como tal vez sería de esperar, interrumpió temporalmente esta tendencia, pues el gasto público en educación bajó de ser un 3.8% del PIB en 1980, a un 3.4% en 1988. El signo de largo plazo es sin embargo evidente: mientras en 1970 sólo el 2.9% del PIB se destinaba al sector, en 1993 la apropiación alcanzó un 4.1% del Producto Interno Bruto (* Tabla 9; Gráfica 6).

Es más. Si bien la crisis de los 80 afectó profundamente a países con gran peso en la región (concretamnete, al Cono Sur y a México, que en conjunto representan el 33% de la matrícula y el 40% del gasto), el valor total destinado por los gobiernos a educación, se mantuvo cercano a los * 26 mil millones de dólares entre 1980 y 1988, y se recuperó rápidamente hasta superar los * 34 mil millones de dólares (constantes) en 1993.

2.1.5. El potencial de innnovación.

Un poco escondidos debajo de las cifras, en el mundo educativo de América Latina y el Caribe abundan las ideas y los proyectos innovadores. Durante los útlimos años, las iniciativas de reorganización más o menos radical del sector han confluído en un movimiento de “reforma educativa” que recorre todo el subcontinente, y que será examinado con algun detalle en los próximos Capítulos. La descentralización, la participación activa de la comunidad, la “focalización” de los subsidios, la mayor presencia del sector privado, la autonomía creciente de las escuelas, son algunos de los ejes comunes a dichas reformas “estructurales”, que atañen a la administración y financiamiento general del sistema.

De modo paralelo - o, a veces, coincidente - con las reformas “estructurales”, nuestros países siempre han sido un semillero de innovaciones pedagógicas. Esta tradición innovadora - valga la expresión - consiste de muchos programas o proyectos “pilotos”, cuyos denominadores comunes son la imaginación y la voluntad de encontrar calidad en medio de la pobreza. Se trata de modificar la clásica relación profesor-alumno, de aprovechar la dinámica de saberes, experiencias, contextos e interacciones que ofrecen muy distintos actores del proceso de eseñanza-aprendizaje.

No existe un inventario de innovaciones pedagógicas dentro de la región. Pero un muestreo reciente - y referido apenas a la educación básica - permitió identificar alrededor de 30 variedades [11]. A simple título de ilustración, vale mencionar aquí algunas entre las más conocidas: (a) Los talleres de aprendizaje, como en el P-900 (Programa de 900 Escuelas) de Chile; (b) El aula-taller, derivado de la Escuela Nueva en Colombia; (c) Los talleres de enseñanza individualizada, que provienen del Programa de Educación Básica Intensiva, en México; (d) Los talleres simultáneos, que funcionan en algunas escuelas de Buenos Aires; (e) Los proyectos institucionales, variamente llamados “plan estratégico de la escuela”, “proyecto de desarrollo escolar” o “proyecto educativo institucional”; (f) El uso de tecnología informática, como en el “Kiosco” de Costa Rica, los “hipertextos” de Cuba, el MAC (Método de Acercamiento Crítico), de Venezuela, o la red “Enlaces”, de Chile; (g) El uso masivo de la televisión, como en el TC 2000 (Telecurso 2000) de Brasil, o el “Telesecundaria”, de México; (h) La prensa en el aula, que en varios países se adelanta con apoyo de los grandes periódicos; (i) Los nuevos textos y bibliotecas, como en las escuelas Fe y Alegría de Bolivia o los CEM (Centros Educativos Matrices) del Ecuador; (j) Los CRA (Centro de Recursos para el Aprendizaje) existentes en varios países; (k) Las estrategias lúdicas, como en el Proyecto PAM-PALE de Nicaragua o el Proyecto ERCO, de México (el lector intrigado por estos y otros programas novedosos encontrará algunas descripciones evaluativas a medida que avance en el Informe).

Además de los programas anteriores - típicamente patrocinados por los gobiernos - son incontables las iniciativas educacionales del sector privado y de las ONGs a lo largo y ancho del subcontinente. Estas iniciativas no son sólo de carácter pedagógico, sino que abarcan la investigación en sus distintas modalidades, los centros de innovación y desarrollo, los de capacitación de docentes, la industria del

---

[11] G. Calvo (1996): Nuevas Formas de Enseñar y Aprender, Santiago de Chile y Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional (mimeo).

aprendizaje en sus varias ramas, las redes, y los programas de atención extraescolar al niño o al joven - como decir los de “gamines” o infantes de la calle en Brasil y en Colombia, los de trabajo en Uruguay o Argentina, los de salud en el Caribe - . Es más: dentro de la idea en boga del “Estado facilitador” - y apurados también por la crisis fiscal - se están abriendo paso nuevos mecanismos de concertación público - privada, y una mayor presencia del “tercer sector” en proyectos de educación no formal para poblaciones de alto riesgo.

El panorama de las innovaciones educativas es por supuesto disparejo, su cobertura en general es limitada, y sus resultados en muchos casos aún no han sido bien evaluados. Pero, a no dudar, la creatividad de tantas instituciones y personas constituye una potente infraestructura para el cambio, que de por sí pone en ventaja a Latinoamérica y el Caribe sobre otras regiones del mundo en desarrollo.

2.2 Las principales insuficiencias

No obstante los avances indicados, la expansión del sistema educativo durante las últimas décadas ha tenido cinco grandes deficiencias: (a) La cobertura creció de modo desacelerado y, en efecto, lento; (b) El avance fué desigual y dejó poblaciones olvidadas; (c) El sistema sobreinvirtió en lo más ricos; (d) Los resultados académicos son de mala calidad, y (e) La inversión estatal fue muy poco eficiente. Como consecuencia, América Latina y el Caribe tienen un atraso educacional respecto de otras regiones en similar estadio de desarrollo económico.

2.1 Expansión desacelerada y lenta.

En treinta años, la tasa de escolarización para el conjunto de los tres niveles educativos registró un aumento acumulado de 17.6 puntos. Sin embargo, la casi totalidad de este avance - 14.4 puntos - se dio durante la primera mitad del período (1965-1980). Así, entre 1980 y 1995, la ganancia total fue apenas 2.8 puntos esto es, casi cinco veces más pequeña que la de los tres lustros anteriores (* Gráfica 7). Este hecho admite varias explicaciones complementarias y más o menos inocentes.

Explicaciones inocentes. En parte, la desaceleración de la escolaridad se debió a simple aritmética: a medida que aumentaba la población, aumentaba el número de cupos necesarios para elevar la cobertura en un punto porcentual. En parte, se debió a la naturaleza piramidal del sistema educativo: una vez universalizada la

primaria, el crecimiento se frena porque la secundaria y la universidad tienen menor potencial de cobertura en el mundo entero. También en parte, se debió a la creciente dificultad de llevar la escuela hasta los marginados; por ejemplo, a los niños campesinos o callejeros que se quedan sin educación, no porque falten cupos, sino porque tienen que trabajar para mantenerse.

Explicaciones menos inocentes. Una: que la escolarización masiva fue apenas un corolario de la urbanización; la vida en la ciudad exigía educarse, y era bien fácil construír escuelas para poblaciones concentradas (por eso coincidirían la desaceleración del crecimiento urbano con la de la matrícula, después de 1980). Y otra: que los marginados no tienen tanta capacidad de presión política como las clases altas y medias.

Sea cual fuere el peso de los varios factores explicativos, la cifra por sí misma es contundente: El aumento de la escolaridad que tanto enorgullece a los gobiernos de América Latina y el Caribe es un logro del pasado. Un logro valiosísimo por supuesto; pero, por eso mismo, un hecho que despierta muy serios interrogantes sobre la calidad de la política educativa durante los últimos 15 años.

Es más: el aumento de matrículas en la educación básica no fue tan notable como suele creerse. Si bien la tasa neta de escolarización en primaria ascendió del 82% al 87% entre 1965 y 1991 (* Tabla 4; Gráfica 8), el número total de niños por fuera de la escuela disminuyó en apenas 267 mil, cuando aún faltan por escolarizar cerca de 10 millones de menores ! [12].

El panorama sería desolador si las medidas de control demográfico hubieran sido menos efectivas durante este período, cuando la tasa de crecimiento anual de la población entre 5 y 12 años bajó de 1.7% a 1.2%. De haberse mantenido el ritmo previo, en lugar de la pequeña disminución del 2.6%, se habría dado un aumento del 91% y el número de niños sin escuela habría alcanzado la cifra de 19.4 millones!

Así pues, los hechos contradicen la creencia de que universalizar la primaria haya sido el “milagro” y la prueba fehaciente de la prioridad que merece la educación dentro de la agenda política de América Latina y el Caribe. Todo lo contrario, el éxito del control demográfico ha servido para ocultar el desinterés bastante extendido de nuestras sociedades en sus escuelas.

---

[12] Esto, si se considera sólo el grupo de edad entre 5 y 12 año; el número de niños sin escuela sería por supuesto mayor al tomar como edades elegibles el intervalo de 5 a 14 años.

2.2.2 Un avance desigual y con olvidos

Con todo y sus progresos indudables, la educación en Latinoamérica y el Caribe sigue siendo muy altamente segmentada; el sistema está lleno de exclusiones y de accesos diferenciales a sus niveles sucesivos, a sus distintas modalidades y a sus muy distintas calidades. En vez de la "escuela universal", es decir, policlasista, en la región existen "circuitos diferenciados" [13] para educar los niños y los jóvenes de cada origen social. Los pobres van a la escuela pública, repiten cursos, abandonan prematuramente, o completan el ciclo básico con gran dificultad; los ricos van a un pre-escolar privado, continuan en un liceo exclusivo, pasan a una universidad elitista y terminan sus estudios en algun postgrado extranjero. La discriminación tiene cierta sutileza: cada escuela aplica criterios "universalisas" a sus alumnos o candidatos a alumnos (exámenes y calificaciones imparciales); pero el sistema le ofrece un tipo de escuela distinto a cada estrato social [14].

Las disparidades educativas no son fruto del azar. Están sistemáticamente asociadas con las demás formas de desigualdad social, y en especial con el grado de desarrollo regional, con la residencia rural o urbana, con la extracción de clase, con el origen étnico y con el género. Si bien no existen cifras consolidadas o comprensivas sobre el particular, la evidencia de numerosos estudios locales o parciales es inequívoca y unánime. Para traer a colación unas cuantas referencias sobre estas subpoblaciones que "olvidó" la escuela [15] :

- Desigualdades regionales

Los estados más ricos de Brasil gastan hasta seis veces más - por *cada alumno* matriculado - que los estados más pobres. En el nordeste, el analfabetismo ronda un 40% y la inasistencia escolar entre niños de 10 a 14 años supera el 20%; en el sur, estas cifras no llegan a la cuarta parte. O también: en Ceará, el 44% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad tiene menos de tres grados de escuela primaria, mientras en Sao Paulo se habla de un 11% y en Santa Catarina, de un 8%. En el

---

[13] La expresión es de Juan Carlos Tedesco ( ):

[14] C. Braslavsky (1985): La Discriminación Educativa en Argentina, Buenos Aires, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

[15] La más amplia compilación de datos sobre diferenciales socieducativos en países, regiones o ciudades de la región es quizá la de G.W. Rama (1997): Informe: Educación y Juventud, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Punta del Este, Uruguay (Abril); ver también BID (1996): Progreso Económico y Social en América Latina - Informe 1996, Washington, D.C.; N. P. Stromquist ( ): "Educación y Equidad en la América Latina Contemporánea", .

Estado de Campeche, un 30% de las escuelas ofrecen sólo 3 ó 4 grados de instrucción, mientras en el Distrito Federal de México la cobertura de primaria completa llega a un 98%.

- Desigualdades urbano-rurales

Aunque la población se concentra en las ciudades, hay mucho más escuelas rurales que urbanas: en América del Sur, un 75% de ellas se encuentra en el campo; en Centroamérica, un 63%; y en México, un 68%. Estos guarismos implican que el tamaño promedio de las escuelas rurales es varias veces menor que el de las urbanas; o sea que en la mayoría de los casos se trata de centros incompletos, donde el niño no puede coronar sus estudios (además de ser escuelas unidocentes, cuya calidad no puede ser igual). No sorprende por tanto que el 55% de las escuelas rurales de Bolivia ofrezcan tan sólo los tres primeros grados de la primaria. Que las escuelas urbanas de Honduras tengan un maestro por cada 29 alumnos, y las rurales 1 por cada 40. Que, en las zonas rurales del Perú, apenas el 49% de los niños termine la primaria y apenas el 4% acabe la secundaria. Que entre los jóvenes campesinos de Guatemala, un 43% carezca de instrucción y otro 4% tenga el bachillerato completo, mientras entre los jóvenes de la ciudad los valores respectivos sean un 10% y un 42%.

Y es porque, en efecto, la política educativa se olvidó de los campesinos: Mientras las ciudades se iban llenando de colegios de secundaria, de institutos técnicos y de universidades de toda laya, los campos se quedaron en la era de la escuelita veredal. Los pocos jóvenes que no emigran, se condenan así al más severo marginamiento cultural.

- Desigualdades de origen social

La * Tabla 10 ilustra cómo se transmiten las desigualdades educativas de una a otra generación en distintos países y ciudades del subcontinente. Sin excepción alguna, la probabilidad de alcanzar un nivel de escolaridad más avanzado es menor para las personas levantadas en hogares cuyo jefe fue menos educado. La asociación es más estrecha en los contextos más tradicionalistas esto es, los hijos de padres no educados tienden a educarse menos en Guatemala que en Costa Rica, en Barranquilla que en Bogotá, y en Ceará que en Sao Paulo. Vistas de otra manera, las cifras dicen que 7 o más de cada 10 hijos de universitarios son universitarios, mientras 2 o menos de cada 10 hijos de personas con poca educación llegan a la universidad (las dos ciudades de Colombia son excepciones

notables a este respecto). A la inversa: si el jefe de hogar fue universitario, la probabilidad de que el joven complete menos de 3 años de escuela en ningun caso excede del 6%, y en los contextos más modernos (Costa Rica, Bogotá, Sao Paulo) no pasa del 3%; pero si el jefe de hogar tuvo poca educación, la probabilidad de que su hijo repita la historia puede llegar hasta el 60% o el 58% (en Guatemala y Ceará, respectivamente).

Aún dentro de un contexto tan moderno como Buenos Aires, las diferencias de acceso a la educación son muy distintas para distintos estratos socioeconómicos. Aquí, como concluye un estudio, el proceso de "educación para todos" terminó siendo de "diferente educación para todos". La universalización de la escuela primaria no acabó con las diferencias; tan sólo las corrió un paso hacia adelante: entre el 50% y el 76% de los pobres que ingresan a la escuela media no la terminan, mientras para los no pobres, esta tasa varía entre un 20% y un 37%. Las diferencias ocultas de calidad en la escuela básica son parte clave de la explicación de esta distinta suerte en la historia educacional de los unos y los otros [16].

- Desigualdades étnicas

Como una manera de significar su rechazo oficial al racismo, muchas oficinas de estadística en la región han dejado de recolectar y reportar información tocante al origen étnico de las personas u hogares. Y sin embargo, la discriminación intercultural sigue siendo una realidad inocultable, al punto de amenazar la supervivencia o identidad de pueblos indígenas, grupos afroamericanos y poblaciones "criollas" del Caribe inglés, holandés y francés. Allí donde existen estadísticas educativas, hablan de modo elocuente. Por ejemplo en México, donde 52 de cada 100 niños completan sus estudios de primaria, pero solo 10 de cada 100 indígenas logran esa meta. Por ejemplo en Guatemala, donde 1 de cada 3 jóvenes tiene estudios secundarios o universitarios, pero apenas 1 de cada 20 indígenas ingresa al bachillerato. O por ejemplo en Ceará, donde el 30% de la población negra o parda entre 20 y 24 años de edad carece de toda instrucción, mientras sucede lo propio con un 17.5% de la población blanca. Las huellas del período colonial y de la esclavitud todavía se notan en esta parte del Planeta.

- Desigualdades de género

[16] Aguerrondo, Inés (1993): Escuela, Fracaso y Pobreza: Cómo Salir del Círculo Vicioso?, Washington, D.C., OEA/OAS, Colección INTERAMER No. 27, Washington D. C..

Debajo de la ya comentada igualdad entre las tasas de esolaridad masculina y femenina, se esconden algunos casos de franca marginalidad educativa por razones de género. Si bien - otra vez - las estadísticas escasean, es posible identificar cuando menos tres núcleos de población femenina especialmente afectados por esta forma de deprivación:

- Entre todos los grupos sociales, el más sistemáticamente excluído de la educación parecería ser el de mujeres indígenas. No sólo por pertenecer a la minoría étnica, sino porque sus propias comunidades las alejan de la escuela con intención de mantenerlas en un monolingüismo que entienden indispensable para la sobrevivencia cultural del grupo. Así, en el caso de Guatemala, los niños indígenas logran un triste promedio de 1.8 años de escolaridad; pero las niñas indígenas alcanzan un promedio todavía más triste: 0.9 años. De esta suerte, entre mujeres de 20 a 24 años de edad, 7 de cada 10 indígenas y apenas 2 de cada 10 no indígenas carecen de toda instrucción.

- Los afroamericanos tienden a recibir menos educación - y educación menos buena - que los blancos. La mujer negra, sin embargo, tal vez tienda a educarse algo más que el varón: en Ceará, por ejemplo, la categoría "sin instrucción" engloba al 30% de la población negra, pero apenas al 14% de las mujeres; un 23% de las jóvenes, pero sólo un 16% del total de ambos sexos, tiene entre 5 y 8 años de escolaridad; y a la universidad accede el 3.8% de las mujeres afrobrasileñas pero sólo el 1. 4% del total de ambos sexos. Esta situación podría estar asociada con la pauta cultural que espera de la mujer negra una mayor responsabilidad y contribución económica a la crianza de los hijos - pauta nacida de la esclavitud y la ruptura brutal de la unidad familiar - .

- La mujer campesina también está en desventaja frente al sistema educativo. En el medio rural, no es raro que los padres subestimen el valor humano y económico de la educación de sus hijas, y que en cambio reclamen su ayuda en las tareas del hogar. Por eso, aunque los datos son débiles e incompletos, parece ser que las niñas repiten menos cursos y desertan más que los niños campesinos [17]: los padres tendrían un menor nivel de tolerancia a su fracaso y estarían más dispuestos a retirarlas prematuramente del sistema. Pero además, muchas de las campesinas que migran a la ciudad se emplean en el servicio doméstico, cuya jornada no es fácilmente compatible con la escuela.

[17] Letting Girls Work

2.2.3. Invirtiendo en los más ricos

En términos generales, el proceso de escolarización fué más un reflejo que un intento serio de corregir la intensa desigualdad social predominante en casi toda América Latina y el Caribe. Por supuesto que, como se dijo en el Capítulo 1, la educación tiende siempre a disminuír la pobreza; pero aliviar la pobreza no necesariamente implica reducir la desigualdad. También se dijo que la escolaridad es más rentable en sus primeros tramos; y en este sentido es claro que la ampliación de la primaria ha contribuido a disminuír la desigualdad económica en nuestros países (* ver Cuadro 1?). Pero las desigualdades *educativas* persisten, o tal vez se han agravado: en la sociedad del conocimiento, los de arriba invierten cada vez más en educarse y los de abajo tienden a rezagarse día tras día. Y - cuando menos durante los pasados 15 años - el Estado ha reforzado esta tendencia a invertir más en los que tienen más.

Cuadro 1. Desigualdad educativa y desigualdad económica en América Latina y El Caribe

Por Juan Luis Londoño

Efectivamente, el ya exiguo aumento de la matrícula total después de 1980, se concentró en poblaciones que no son las más pobres: El número de alumnos de primaria creció 16%, mientras la matrícula en el nivel terciario se incrementó en un 40%. Ahora bien: para el conjunto de la región, el gasto publico por estudiante en educación superior como porcentaje del PIB per capita es 70%, mientras en primaria es de 10.8%. Dicho de otra manera: el gasto estatal por alumno de postsecundaria es casi siete veces mayor que el gasto por alumno de la primaria, de suerte que cada cupo adicional en el nivel superior está sacrificando el acceso a la escuela de casi siete niños (si no se incluye Brasil, donde cada universitario costaba US$ 8.500 en 1991 - frente a US $ 960 en el resto del subcontinente - esta proporción desciende a un todavía notable 4 a 1).

Claro que existen muy buenas razones para que el Estado invierta en la universidad. Debe hacerlo en interés de la cultura, del avance científico-tecnológico y también, por supuesto, de la equidad. Pero, en nuestro caso concreto, una política indiscriminada de subsidios muchas veces acabó por beneficiar a los menos necesitados es decir, por agravar la desigualdad. Esta

observación tiene soporte empírico en varios estudios. Por ejemplo, se sabe que en la región, los hijos de familias de empresarios o burócratas representan apenas el 17% de la matrícula en primaria, pero suman el 45% de las inscripciones en educación superior. Se sabe que, en Colombia, un 61.3 % de los admitidos a la universidad provenía del 40% más rico de las familias y sólo un 3.4% provenía del 20% más pobre. Se sabe que, en Costa Rica, apenas ingresa a la universidad el 15.3% de los aspirantes cuyos padres no tuvieron educación, y en cambio accede el 46.8% de aquellos cuyos padres si fueron educados. Se sabe que, en un subconjunto de países, la mitad del subsidio a la educación superior beneficiaba (en 1987) a alumnos provenientes del quintil más alto en la distribución del ingreso; en contraste, los alumnos provenientes del quintil más bajo apenas recibían un 5% del subsidio [18].

Las tasas de retorno social a la educación básica son más altas que las de la educación superior. Y sin embargo, el nivel terciario absorbe el 23% del gasto total en el sector aunque sólo atiende el 6.3% de los alumnos; en cambio la primaria absorbe el 72.6% de la matrícula con apenas un 51% de la partida sectorial. Por consiguiente, el cambio en la composición de la matrícula se efectuó a costa de la población más pobre y, además, fue más pronunciado en la subregión centroamericana y del Caribe hispanoparlante, precisamente aquella que está más lejos de universalizar la educación básica.

En un grado por supuesto menor - y con bases empíricas más endebles - podría también decirse que la educación media y la capacitación vocacional aportan menos que la primaria al ideal de la equidad social. Naturalmente, habría otra vez que evocar las razones distintas de la equidad que justifican la inversión pública en estos tipos de educación. Y habría que referir particularmente el argumento a aquellos países donde la cobertura de la escuela básica es todavía bastante reducida. Hechas esas salvedades, valdría observar cómo, desde 1980, el número de matriculados en la educación media aumentó en 31% (frente al 16% de la primaria) y cómo el desembolso estatal por cada alumno de secundaria es 1.6 veces su gasto por estudiante de primaria. En cuanto a la formación vocacional - cuya cobertura, se

---

[18] J. Puryear y J. J. Brunner (1994): An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean, Inbter-American Dialogue Policy Brief, Washington, D.C., Inter-American Dialogue; E. Jiménez y J-P Tan (1987): "Selecting the Brightest for Post-Secondary Education in Colombia: The Impact on Equity", Economics of Education Review, Vol. 6, No.2; E. Schiefelbein y R.I de Acuna (1984): "Análisis de Algunos Determinantes de la Selección de Alumnos que Ingresan al Universidad en Costa Rica", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XIV, No. 4; A. Mingat y J-P Tan (1986): "Who Profits from the Public Funding of Education? A Comparison by World Regions" , Comparative Education Review, 30; J. C. Hidalgo (1986): Financiamiento de la Educación Superior, Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en America Latina y el Caribe, La Habana (Noviembre). También IADB (1997): Education Statistics for Latin America and the Caribbean, Washington, D. C.

recordará, no llega al 6% de la fuerza laboral - habría que aludir a su costo unitario relativamente alto[19], sobre todo a la luz de sus desventajas frente a la educación general o el entrenamiento en las empresas (el Capítulo 7 volverá sobre este punto).

Sea cual fuere el caso con la secundaria y con la educación vocacional, no hay duda de que la estrategia de escolarización en casi toda América Latina y El Caribe durante mucho tiempo descuidó un determinante cardinal de la desigualdad social: la desventaja que llevan los niños de origen popular cuando ingresan al primer año de escuela. Según comprueban muy diversos estudios, la educación temprana o inicial es, en efecto, un poderoso instrumento para reducir la pobreza en sus distintas dimensiones (ver Cuadro 2). Y, así la cobertura del pre-escolar haya progresado en nuestros países, la situación está todavía muy lejos de ser satisfactoria.

La * Tabla 11 describe esa situación. Comparadas con sus respectivos valores en la Tabla 3, es obvio el retraso del pre-escolar sobre la primaria: hacia 1991, y con excepción del Caribe Anglófono, la cobertura del pre-escolar era entre 1.5 y 3 veces más baja que la de la primaria. Comparadas con las tasas de la Tabla 5, casi cabe decir que la probabilidad de acceder a la educación temprana era apenas igual a la de ingresar a la secundaria (más aún, en Uruguay, la matrícula universitaria gratuita es más voluminosa que la pre-escolar del mismo carácter). Un tercer hecho es digno de mención: la cobertura del pre-escolar en general creció más durante la primera mitad de los 80 que durante la segunda mitad, lo cual sugeriría que las cifras a hoy no han mejorado demasiado. En cambio, consuela notar que un país no necesita ser rico para cuidar de su infancia: por ejemplo, Jamaica, cuyo ingreso per cápita era de US$1.390 (en 1992), matriculó al 83% de los niños entre 3 y 5 años de edad, mientras Colombia, con un ingreso casi idéntico (US$1.330), cobijó apenas al 44% de los niños de 5 años (y Argentina, cuatro veces más rica - US$6.050 - mostró una tasa del 68% sobre la población entre 4 y 5 años) [20].

Por lo demás, la cobertura del pre-escolar también está sesgada hacia los que más tienen. En Chile, sólo el 19% de los infantes en el quintil más pobre, pero un 43% de los niños en el quintil más rico, disfrutaban de educación temprana. Para Uruguay, las cifras correspondientes eran 36% y 90%. En Jamaica, los valores eran 60 y 81%, respectivamente. En Argentina, un 81% de los no pobres pero apenas un 42% de los

---

[19] M. Tsang (1990): The Costs of Vocational Training, Washington, D.C., World Bank, Population and Human Resources Department (inlcuye datos sobre Colombia, El Salvador, Honduras y Perú); G. Psacharopoulos y W.A. Loxey (1986): Diversified Secondary Education and Development: Evidence from Colombia and Tanzania, Baltimore, John Hopkins University Press.

[20] Este y los comentarios que siguen se basan en R.B. Myers (1996): La Educación Prescolar en América Latina: El Estado de la Práctica , Santiago de Chile : PREAL, http://www.preal.cl

pobres de 5 años reciben educación inicial. Ciudad de México muestra una cobertura del 82%, al paso que Chiapas, de alta densidad indígena, llega a un 38% . De suerte que, para no abundar, los pequeños de origen humilde son los grandes olvidados del sistema educativo en el subcontinente.

2.2.4 Resultados académicos deficientes

América Latina y el Caribe tienen el dudoso honor de registrar las tasas de repitencia escolar más altas del mundo: de los 75 millones de niños que en 1991 se inscribieron en escuelas primarias, 22 millones tuvieron que repetir el curso. Es decir: por este solo concepto se perdió más del doble de la inversión que hubiera sido necesaria para escolarizar a los 10 millones de menores que permanecen fuera del sistema educativo. De esta suerte, aunque los niños en promedio asisten durante 6 años a las escuelas, apenas completan los cuatro primeros grados. Y también: tan sólo la mitad de los infantes que inician sus estudios alguna vez termina la primaria. La repitencia y la deserción no significan apenas un grave desperdicio económico: son un fracaso personal temprano y cuya marca dura por toda la vida.

Y no es porque las escuelas exijan demasiada dedicación. Al revés: mientras los niños japoneses van a clase durante 220 días al año y en Estados Unidos el calendario es de 180 días, las escuelas de Latinoamérica y El Caribe funcionan entre unos 160 y unos 100 días cada año (los mayores períodos de inactividad por supuesto se dan en zonas rurales). La jornada diaria también es reducida: de 4 horas promedio en México, de 3.5 horas en las escuelas públicas de Sao Paulo, y así sucesivamente. En estas condiciones, el estudiante medio en estos países puede recibir unas 600 a unas 700 horas de instrucción anual, en tanto el alumno tipo de un país industrializado asiste a alrededor de 900 horas de clase.

Como dirá el Capítulo 3, la evaluación por resultados es una práctica poco común en nuestros sistemas educativos. Aún así, las dispersas y ocasionales mediciones del aprendizaje apuntan a una conclusión desoladora: la educación es de baja calidad. El manejo de la lengua escrita y el razonamiento matemático son requisitos básicos para el aprendizaje y objetivos mínimos de la escuela primaria; sin embargo, en una muestra significativa de países, apenas el 50% de los niños egresados fue capaz de comprender un texto y de realizar cálculos numéricos elementales [21]. Esto significa que, a las puertas de la sociedad global del

[21] E. Schiefelbein, y otros (1995): "Calidad de la Educación, Desarrollo, Equidad y Pobreza en la Región, 1980-

conocimiento, la mitad - o más - de los latinoamericanos y caribeños son funcionalmente analfabetos!

Las comparaciones internacionales desfavorecen ampliamente a nuestra región. En pruebas académicas referentes al saber linguístico, matemático o científico de los estudiantes, los reportes mundiales una vez ubican a 7 de nuestros países por debajo de Europa y el Sudeste Asiático, otra vez sitúan a Colombia en el puesto 40 entre 41 países, otra más clasifican a Venezuela en el lugar 28 entre 32 países (apenas adelante de Bostwana, Nigeria y Zimbawe), el de más allá encuentra que Brasil está atrás de Corea del Sur, China, Israel, Jordán y Taiwán (sólo adelante de Mozambique), y el de acullá concluye que Tailandia está mejor que Argentina, Colombia, República Dominicana y Venezuela (aunque Costa Rica supera a Tailandia). Para ahondar en la desigualdad, dentro del mismo país se encuentra que los alumnos de altos ingresos superan a los de bajos ingresos en la mitad o en un tercio del puntaje, o que los inscritos en colegios privados aventajan sistemáticamente a quienes reciben educación pública.

Además de alumbrar estas y otras dimensiones del problema de la calidad en la educación básica, el Cuadro 3 avanza en la interpretación de sus determinantes y remedios principales. En este punto del Informe, un tema en especial merece cierta ampliación: el de la calidad de los maestros.

Cuadro 3. La Calidad de la Educación en América Latina y el Caribe
Por Erenesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein

Infortunadamente, tampoco abunda la información agregada acerca del principal agente educativo. Se sabe sí que en la región trabajan unos 4 millones de docentes, y que la relación de alumnos por maestro es relativamente buena, por los patrones del Tercer Mundo: 27 en la educación primaria, frente a 47 del Sur de Asia, 40 de Africa Subsahariana, 26 de los Estados Arabes y 23 del Sureste Asiático; en la secundaria, 15 alumnos por maestro, frente al 18 promedio de las naciones en desarrollo. También se sabe que el número de maestros contratados crece con rapidez: entre 1985 y 1992, el aumento fue de casi un 20% [22].

1994", Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile : UNESCO-OREALC, No. 38.

[22] Estadísticas de UNESCO, procesadas para este Informe.

Si así sucedió en un momento de tan lenta expansión en las matrículas, con mejor razón debió ocurrir a lo largo de las décadas anteriores: la masificación de cobertura también masificó la profesión de maestro. Las plazas se multiplicaban con rapidez y el oficio atraía nuevos aspirantes; pero la restricción fiscal limitaba el volumen de la masa salarial. El resultado inevitable fue la proletarización del magisterio - o mejor, como se verá en otro Capítulo, su "semiprofesionalización" -. Datos puntuales y estudios nacionales tienden a confirmar esta hipótesis [23]:

- Más que en el resto del mundo, la docencia es un oficio de mujeres: las maestras son el 55% del magisterio de primaria (mientras en Europa respresentan un 44%, en Norteamérica un 48%, en Asia un 34% y en Africa un 31%). Y son además el 37% del magisterio de secundaria (contra un 28% de promedio mundial).

- El nivel de calificación es bastante heterogéneo. Pero más del 20% de los profesores en la educación básica carece de título, y esto es más cierto en el Caribe (67% en Grenada), en Centroamérica (40 % en Nicaragua, 32% en Honduras), en Perú (43%) y en Brasil (25%). En el nivel secundario, la falta de titulación específica podría ser mayor todavía.

- La remuneración media de los maestros no es muy diferente de la de otros servidores públicos y profesionales con características comparables en cuanto a calificación, experiencia, dedicación, lugar de residencia y género. De hecho, sus salarios fluctuan entre una y seis veces el ingreso per cápita del país, lo cual significa un mejor status *relativo* que el de sus colegas en países industrializados. Pero su retribución, en términos reales, disminuyó durante los años 80 (en 14% de promedio estimado entre el 1980 y 1987); y hasta es posible que se haya dado algun deterioro de mediano plazo.

- De todos modos, las condiciones de trabajo no suelen percibirse como satisfactorias. La doble jornada es bastante común (en Paraguay, hacia 1996, 95 de cada 100 maestros de primaria tenían dos puestos docentes). Las horas de preparar clase y corregir las tareas o deberes escolares tienden a pasar inadvertidas. El

---

[23] Por ejemplo: E. Schiefelebein y otros (1994): "Las Características de la Profesión de Maestro y la Calidad de la Educación en América Latina"; B. A. Gatti y otros (1994): "Características de los Profesores de Primer Grado en Basil: Perfil y Expectativas", ambos en Boletín. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, No. 34 (Agosto); UNESCO-OREALC (1996): "La Profesión Docente y el Desarrollo de la Educación en América Latina y El Caribe", Boletín. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, No.41 (Diciembre); E. Villegas y otros: "Dónde Están los Sesenta Millones de Docentes? La Voz Ausente en las Reformas de la Educación en el Mundo, Perspectivas, V. XXVI, No. 3 (Septiembre); BID (1996): Progreso Económico y Social de América Latina: Informe 1996, Washington, Banco Interamericao de Desarrollo.

prestigio de la profesión parece haber decaído. Los ascensos dependen de la antiguedad o, en algunos contextos, de conexiones políticas. Así que hay descontento con el oficio: en Chile, un 40% de las maestras "hubiera preferido otra ocupación"; en México, un 35% opinó lo mismo; en una tercera muestra, en Brasil, un 83% declaró que su salario era "indigno". La mala imagen induce una selección negativa de los aspirantes: cuatro de cada cinco admitidos al Instituto Pedagógico de Chile traían calificaciones más bajas que quienes ingresaron a las demás carrerras; en Perú, hubo que optar por una prueba de admisión menos exigente para ingresar a "ciencias de la educación"; en Argentina, casi un tercio de los aspirantes admitió que hacía la solicitud porque no había podido ingresar a otra carrera.....Y así se cierra el circulo vicioso de tener maestros desmotivados y subcalificados para una educación básica de mala calidad.

En el conjunto de la educación superior, los resultados no son más satisfactorios. Como será explicado en el Capítulo 7, el crecimiento veloz de la matrícula, aunque positivo en sí mismo, trajo consigo una marcada diferenciación y segmentación dentro del mundo universitario. En estas condiciones (y en términos generales) las nuevas camadas de estudiantes -sobre todo los de origen popular - tienden a participar en los submercados más dinámicos; pero estos desafortunadamente corresponden a subsectores de menor calidad aparente (carreras de "tiza y tablero", profesores "taxi", jornadas nocturnas, instituciones sin bibliotecas, laboratorios, ni tradición investigativa).

Otros elementos corroboran el diagnóstico sobre la escasa calidad media de nuestras universidades. Las tasas de repitencia son francamente excesivas: en Ecuador, por ejemplo, menos del 14% de los admitidos a primer curso se habían graduado diez años después de su ingreso, y aún los más exitosos tardaban el doble de lo programado; en las universidades públicas de Venezuela, completar los cursos toma un promedio de 9 años. Las tasas de deserción son igualmente exageradas: en la UNAM, por ejemplo, el 50% de los alumnos se retira antes de completar su segundo semestre, y apenas el 28% de los egresados entre 1959 y 1983 se había titulado; en Perú, la razón de inscripciones a graduaciones no llega al 10%; en Argentina se dan tasas de abandono de hasta un 80%. O, en un contexto diferente: los gastos ordinarios en rubros distintos de personal (libros, laboratorios, ...), que en Europa representan un 35% del presupuesto, suman apenas al 10% en las universidades federales de Brasil y en las universidades públicas de Colombia y Venezuela; estos gastos - por si faltara - han tendido a disminuir en todos los países de la región, como un indicio más del declive en la calidad de la educación superior [24].

---

[24] Por ejemplo: J. Caprizo (1985): "Fortaleza y Debilidad de la Universidad Autóma de México", Revista

2.2.4 Una inversión ineficiente

En 1960, unos 18 millones de latinoamericanos y caribeños habían completado su estudios de secundaria; era más o menos el mismo número de bachilleres que tenían los ocho países del que habría de llamarse "milagro asiático" (Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán y Singapur). Treinta años después, América Latina y el Caribe habían dado un gran salto: 45 millones de personas con bachillerato; pero el Sudeste Asiático nos habían ganado de mano: 70 millones de egresados de la secundaria.

Por eso, hacia mediados de siglo, la escolaridad promedio de una y otra región eran básicamente iguales. Hoy por hoy, los tigres asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur) nos llevan una ventaja en el orden del 80%: 8.65 años de educación, frente a los 4.85 años que hemos logado acumular nosotros. Más aún: Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia llegaban a poco más de la mitad del nivel educativo de América Latina y El Caribe en el decenio de 1960, pero se equipararon en el de 1980 y hoy en día lo han superado (5.3 años frente a los dichos 4.85) [25].

En realidad de verdad, no hubo tal "milagro asiático" - en cuanto atañe a la educación al menos - . El secreto consistió en tomar en serio lo de la escuela universal, en vez de mantener los "circuitos diferenciados" que hacen de nuestro sistema educativo un mundo esquizofrénico. Casi la mitad de los niños en nuestros países se ven forzados a abandonar la escuela primaria: por eso a la secundaria no llega sino la otra mitad; mientras tanto en Asia, de cada 100 inscritos en primero de primaria, 80 ingresarán a la secundaria. E ingresarán prontamente: frente a nuestras tasas de repitencia estrambóticas, en el Asia se hablaba de un 4.5% de repitentes en 1980 y de un 3.5% en 1990. Así, en comparación con aquellos países, nuestros sistemas educativos han producido demasiados analfabetos funcionales, demasiados "licenciados" o doctores en carreras no técnicas, y muchos menos trabajadores con instrucción secundaria o tecnológica.

La buena calidad de la educación asiática se refleja en otros muchos hechos. Para citar apenas uno muy elocuente: en la más reciente comparación internacional de

---

Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. VIII, No. 2; World Bank (1997): Ecuador: Is Getting Society What It Needs From Public Spending On Education?, Washington, D.C. (abril); J.J. Brunner (Lucio); D. R. Winkler (1994): La Educación Superior en América Latina: Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad, Banco Mundial - Documentos para Discusión, No. 77S, Washington, D.C., Banco Mundial.

[25] J. Puryear (1996): Education in Latin America; Problems and Challenges, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, Council of Foreign Relations (Table 2).

rendimiento académico, los estudiantes de Singapur obtuvieron el primer puesto en matemáticas (643 puntos) y también en ciencias (607 puntos). El segundo lugar (entre 41 países) no fue para Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra ni Rusia; fué para Corea del Sur, con 607 puntos (en matemáticas y 565 - cuarto lugar - en ciencias). Luego clasificó Japón (con 605 y 571 puntos, respectivamente). Hong Kong ocupó el cuarto lugar en matemáticas (588 puntos), aunque descendió al puesto 24 en ciencias (522 puntos). Las naciones industrializadas de Europa y América figuran a partir del quinto lugar; y el único país de nuestra región que fue incluido ocupó la penúltima posición, como se dijo atrás [26].

No es cuestión de recursos - en todo caso, no es cuestión de recursos solamente -. En 1990, los países del "milagro asiático" dedicaron a la educación un 3.8% de su PIB; América Latina y el Caribe le destinaron un 4.3% [27]. En el primer caso se trata del 17% del presupuesto público, y en el segundo, de un 18%. Claro está que, en valores absolutos, las cifras son muy diferentes: en 1990, el gasto por alumno de primaria (en dólares de poder adquisitivo estándar o PPP) era de US$ 92 en los referidos países del Asia y de $US 50 en nuestra región; en la secundaria, eran respectivamente de $ US 128 Y US $ 66; en la terciaria, los valores en su orden eran US$ 428 y US$ 286 [28].

Hay otra manera de mirar los anteriores datos: los tigres del Asia invierten dos veces más en cada uno de sus estudiantes que América Latina y el Caribe; el nivel educacional de sus trabajadores, tanto en términos de cantidad como de calidad, es muy superior al de los nuestros. Y esto para ellos no representa un esfuerzo financiero proporcionalmente mayor que el nuestro. Sencillamente, están cosechando el fruto de una inversión sostenida y eficaz en su propia gente: esa población educada genera suficiente ingreso para educar mejor a sus herederos. Y en esto consitió el verdadero "milagro asiático".

Los Estados de América Latina y El Caribe han hecho un gran esfuerzo financiero. En valores constantes de 1987, * el gasto por alumno aumentó de US$ 195 en 1970, a US$ 307 en 1980 y a US$ 341 en 1993 (con el descenso predecible para 1988, a US$256). El valor correspondiente a 1993 representa un incremento del orden del 75% respecto de 1970 y del 11% respecto de 1980 (Tabla 12).

---

[26] Third International Maths and Science Study

[27] Esta cifra es por supuesto distinta de las indicadas en párrafos anteriores, porque alude a un año diferente

[28] Inter-American Development Bank (1997): Education; Statistics for Latin America and the Caribbean, table 5, mimeo, Washington D.C., July .

El aumento del costo unitario puede atribuírse en parte al cambio de composición de la matrícula (al mayor porcentaje de universitarios y alumnos de secundaria). Pero este factor, a más de haber jugado contra la equidad, explica apenas un 16% del aumento acumulado en los 23 años de referencia (si el caso excepcional de Brasil se exluye de los cómputos). Y si los resultados de calidad y equidad son tan pobres como venimos de ver, no queda más que admitir un muy alto grado de ineficiencia en el gasto educactivo de nuestras sociedades. Quizás debajo de la "ineficiencia" se encuentra otra realidad de nuestras sociedades; de esa esa otra realidad se ocupará el Capítulo que sigue.

Tabla 2. 1. Tasas de Analfabetismo Adulto en Algunos Países
1960

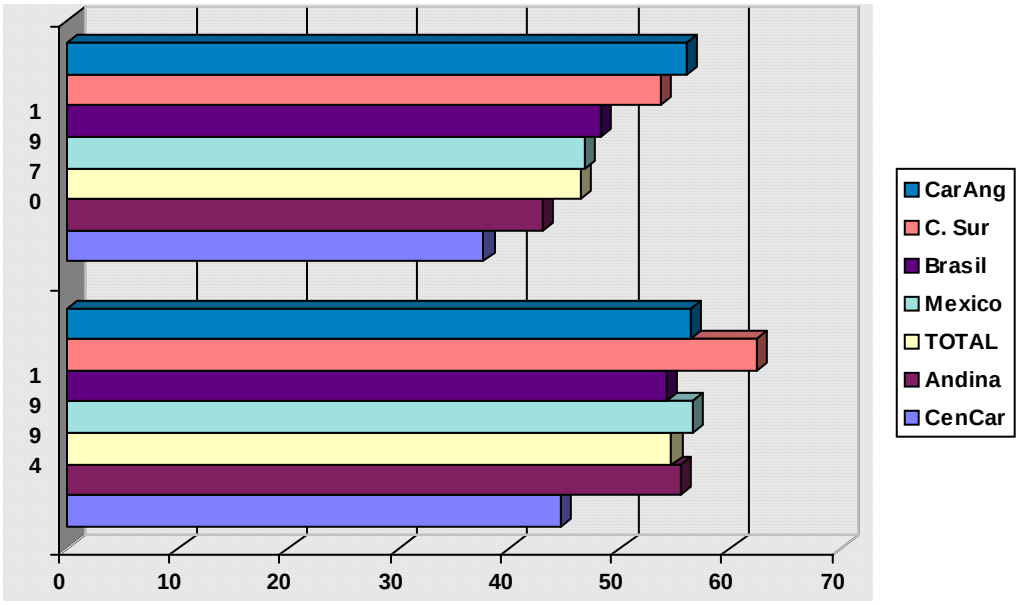
Paises	Analfabetismo Adulto (%)	Paises	Analfabetismo Adulto (%)
Trinidad – Tobago	7	Colombia	37
Argentina	9	Venezuela	37
Chile	16	Brasil	39
Jamaica	18	Perú	39
Paraguay	25	El Salvador	51
Panamá	27	Honduras	55
Ecuador	32	Bolivia	65
Rep. Dominicana	35	Guatemala	68
México	35	Haiti	85

Fuente: Estadísticas de Unesco, procesadas para este Informe.

Tabla 2. 1. Tasa Bruta de Escolarización. Todos los Niveles

Subregión	1970	1980	1990	1994
Andina	43.1	53.2	55.6	55.6
Brasil	48.3	49.1	54.3	54.3
Cono Sur	53.7	56.7	62.4	62.4
Caribe Anglófono	56.1	56.2	59.3	56.4*
Centroamérica y Caribe Hispano	37.7	46.8	44.6	44.7
México	46.9	61.6	56.6	56.6
TOTAL	46.5	53.2	54.8	54.7

* ESTA INCONSISTENCIA (Y OTRAS SIMILARES EN LAS SERIES DE TIEMPO QUE PRESENTAN LAS TABLAS DE ESTE CAPITULO) SE DEBE A QUE EL NUMERO DE PAISES INCLUIDOS NO SIEMPRE ES EL MISMO.
FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



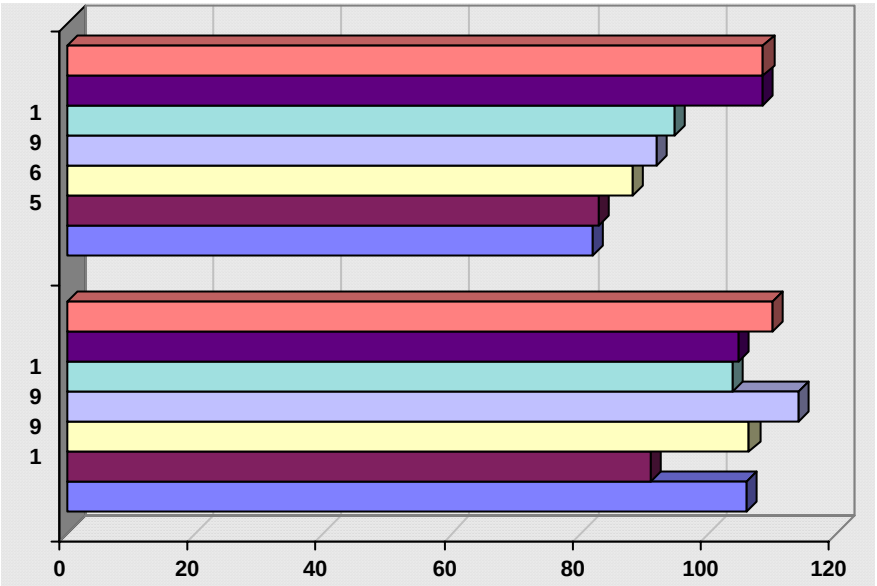
Gráfica 2. 1. Expansión de Matrícula Total. 1970-1994

FUENTE: Datos en Tabla 2. 1. Tasa Bruta de Escolarización. Todos los Niveles, de este Informe.

Tabla 2. 2. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Primario

Subregión	1965	1970	1975	1980	1985	1991	1993
Andina	88.2	96.4	103.4	107.6	108.0	106.4	119.0
Brasil	82.0	82.0	88.0	99.0	101.0	106.0	
Cono Sur	108.3	108.3	108.3	106.5	105.8	104.8	106.0
Caribe Anglófono	108.6	110.2	100.4	104.5	103.3	110.1	101.5
Centroamérica y Caribe Hisp.	83.0	88.0	90.6	94.3	97.9	91.1	97.7
México	92.0	104.0	109.0	115.0	119.0	114.0	112.0
TOTAL	94.6	97.8	98.6	102.1	103.2	103.7	103.8

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



Gráfica 2. 2. Expansión de Matricula Nivel Primario. 1965-1991

FUENTE: Datos en Tabla 2. 2. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Primario, de este Informe.

Tabla 2. 3. Tasa Neta de Escolarización. Nivel Primario

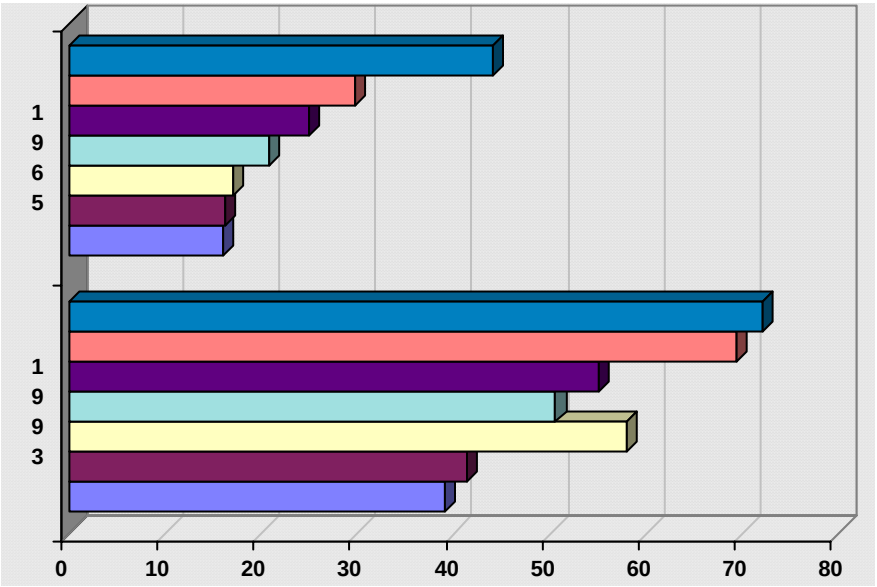
TNet-PRIM	1965	1975	1980	1985	1991	1993
Andina	77.3	77.3	83.0	85.0	85.0	86.5
Brasil	71.0	71.0	81.0	82.0	86.0	
Cono Sur	91.0	91.0	93.0	93.3	92.5	91.0
Caribe Anglófono	90.3	90.3	90.8	93.3	92.6	100.0
Centroamérica y Caribe Hispano	74.3	74.3	73.1	77.1	76.3	88.4
México				100.0	100.0	99.0
TOTAL	82.3	82.3	82.4	86.3	87.2	90.6

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe

Tabla 2. 4. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Secundario

Subregión	1965	1970	1975	1980	1985	1991	1993
Andina	20.8	27.0	39.8	45.6	52.3	44.5	50.6
Brasil	16.0	26.0	26.0	34.0	36.0	39.0	39.0
Cono Sur	29.8	39.8	45.5	49.3	60.0	62.0	69.3
Caribe Anglófono	44.0	50.6	56.6	69.2	67.3		72.0
Centroamérica y Caribe Hisp.	16.3	19.7	28.2	40.1	42.9	41.2	41.3
México	17.0	22.0	34.0	46.0	53.0	55.0	58.0
TOTAL	24.9	30.9	39.1	49.3	51.6	47.4	55.0

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



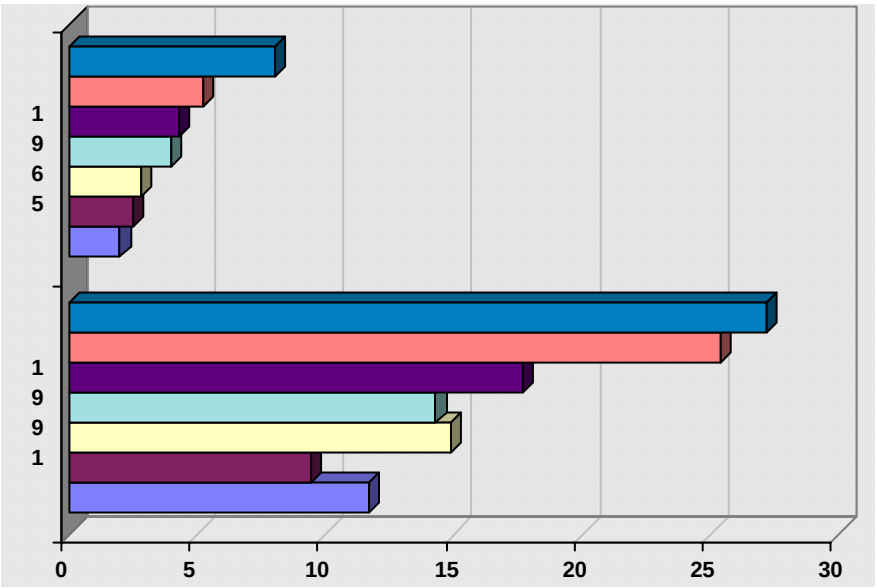
Gráfica 2. 3. Expansión de Matrícula Nivel Secundario. 1965-1993

FUENTE: Datos en
Tabla 2. 4. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Secundario, de este Informe.

Tabla 2. 5. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Terciario

Subregión	1965	1980	1985	1991
Andina	5.2	20.0	21.1	25.4
Brasil	2.0	11.9	11.8	11.7
Cono Sur	8.0	15.2	20.4	27.2
Caribe Anglófono	2.5	10.0	4.5	9.4
Centroamérica y Caribe Hispano	2.8	12.8	15.0	14.9
México	4.0	14.4	15.6	14.3
TOTAL	4.3	14.0	14.7	17.7

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



Gráfica 2. 4. Expansión de Matrícula Nivel Terciario. 1965-1991

FUENTE: Datos en Tabla 2. 5. Tasa Bruta de Escolarización. Nivel Terciario, de este Informe.

Tabla 2. 7. DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS SEGUN NIVEL DE EDUCACION ALCANZADO, GRUPO DE EDAD Y SEXO
(Porcentajes; alredcdor de 1980)

	15-19 años		20-24 años		45 y más		Total		
	H	M	H	M	H	M	H	M	
Sin escolarización	12.8	11.8	13.0	13.8	31.1	37.5	19.8	23.1	
Primaria Completa	49.2	50.6	53.1	52.7	26.1	23.8	41.0	39.2	
Secundaria Completa e Incompleta	32.4	32.5	29.6	29.9	8.8	8.9	20.2	20.2	
Postsecundaria		2.3	2.6	8.5	7.5	4.0	1.8	6.5	4.6

Fuente: E. Schiefelbein y S. Peruzzi: "Oportunidades de Educación para la Mujer: El Caso de América Latina y el Caribe", Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, No. 24, 1991 (abril), Cuadro 3.

Tabla 2. 8. Cobertura de las Instituciones de Formación Profesional en algunos países de América Latina

País	Matrícula

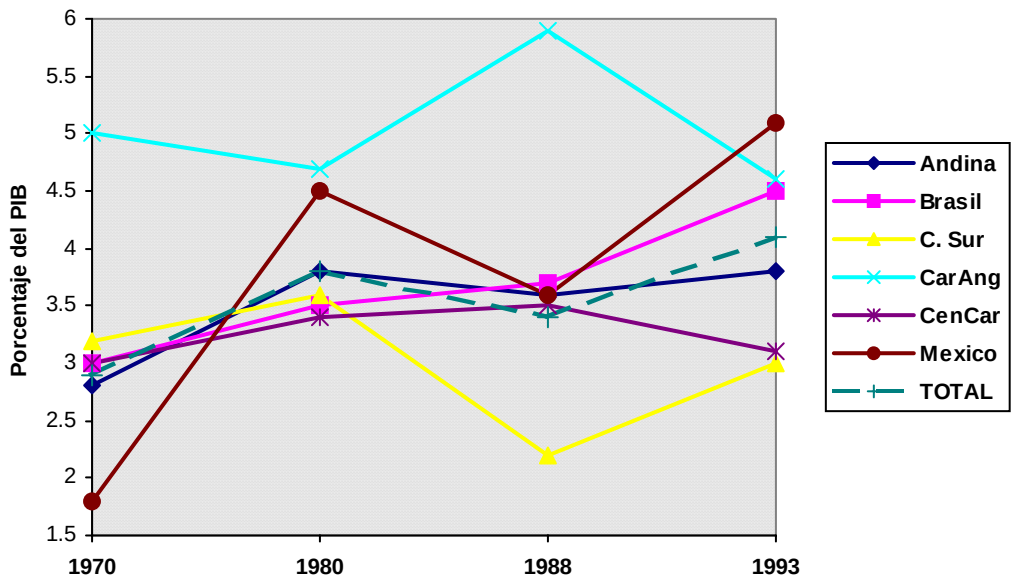
	IFP/PEA
Argentina	2.5
Brasil	2.8
Chile	1.0
Colombia	5.9
Costa Rica	4.9
Ecuador	1.4
México	1.5
Perú	0.8
República Dominicana	0.4
Uruguay	4.5

Fuente: G. Labarca "La Formación de Habilidades Básicas y la Capacitación para el Trabajo Productivo", Boletín de Formación Profesional, 136, 1996 (Julio-Septiembre), Montevideo, Cinterfor.

Tabla 2. 9. Gasto Educativo como porcentaje del PIB

Subregión	1970	1980	1988	1993
Andina	2.8	3.8	3.6	3.8
Brasil	3.0	3.5	3.7	4.5
Cono Sur	3.2	3.6	2.2	3.0
Caribe Anglófono	5.0	4.7	5.9	4.6
Centroamérica y Caribe Hispano	3.0	3.4	3.5	3.1
México	1.8	4.5	3.6	5.1
TOTAL	2.9	3.8	3.4	4.1

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



Gráfica 2. 5. Evolución del Gasto Educativo. Porcentaje del PIB. 1970-1993

FUENTE: Datos en Tabla 2. 9. Gasto Educativo como porcentaje del PIB, de este Informe.

Tabla 2. 10. Nivel de educación del joven de 20 a 24 años según la educación del jefe del hogar, en países y ciudades seleccionadas. (1989-1992)

	Escolaridad del Hijo					
Escolaridad del Jefe	*Costa Rica*			*Guatemala*		
Años	0-3	4-9	9 y más	0-3	4-9	9 y más
0-3	10.3	70.0	19.7	60.3	32.2	16.6
4-9	4.6	51.3	44.1	20.0	56.6	23.5
9 y más	1.5	19.2	79.2	6.2	20.9	72.9
	Bogotá			*Barranquilla*		
Años	0-3	4-9	9 y más	0-3	4-9	9 y más
0-3	4.4	34.3	61.3	12.8	36.0	51.2
4-9	3.3	24.6	71.1	5.5	27.4	67.1
9 y más	2.7	9.8	87.5	4.7	19.4	75.9
	Sao Paulo			*Ceará*		
Años	0-3	4-9	9 y más	0-3	4-9	9 y más
0-3	22.4	58.3	19.3	55.7	28.6	15.7
4-9	7.7	46.2	46.1	17.5	43.5	39.0
9 y más	1.6	12.8	85.6	5.1	14.5	80.3

FUENTE: G. W. Rama: Informe: Educación y Juventud, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Punta del Este, Uruguay, 1997 (Abril), Cuadro 15, 16 y 17.

Tabla 2. 11. Tasas Brutas de Asistencia Preescolar, por edad y país

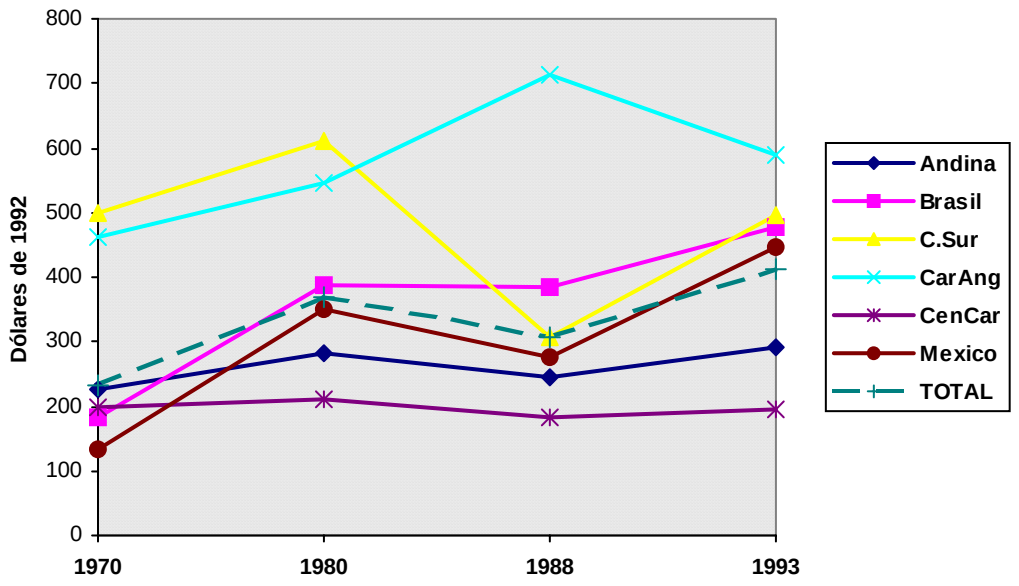
	Edad		1980	1985	1991
Sudamérica			**23**	**37**	**42**
Argentina	4-5		40	52	58
Bolivia	3-6		26	34	29
Brasil	4-6		14	32	35
Colombia	5		27	37	44
Chile	5		71	83	70
Ecuador	4-5		10	17	20
Paraguay	6		12	19	32
Perú	3-5		15	21	36
Uruguay	2-5		19	25	33
Venezuela	4-6		34	40	45
Centroamérica/Panamá			**17**	**24**	**27**
Costa Rica	5		39	52	67
El Salvador	4-6		11	15	19
Guatemala	4-6		14	17	16
Honduras	5-6		13	18	18
Nicaragua	3-6		8	14	13
Panamá	5		33	51	54
Golfo de México			**27**	**59**	**62**
Cuba	5		60	83	86
Haití	4-5	..	44	41	24
México	4-5		25	59	62
Rep. Dominicana	3-6		4	10	14
Caribe anglófono			**68**	**77**	**82**
Guyana	4-5		67	73	71
Jamaica	3-5		70	76	83
Trinidad & Tobago	3-4		8	8	8

Fuente: R. B. Myers: La Educación Preescolar en América Latina: El Estado de la Práctica, Santiago de Chile, PREAL (1996): http://www.preal.cl

Tabla 2. 62. Gasto por Alumno en dólares constantes de 1992

Subregión	1970	1980	1988	1993
Andina	227	281	246	293
Brasil	184	388	384	479
Cono Sur	498	612	307	496
Caribe Anglófono	461	545	714	588
Centroamérica y Caribe Hispano	200	212	184	196
México	134	349	275	447
TOTAL	234	370	308	411

FUENTE: Estadísticas PNUD - UNESCO procesadas para este Informe



Gráfica 2. 6. Evolución del Gasto por Alumno. 1970-1993

FUENTE: Datos en Tabla 2. 62. Gasto por Alumno en dólares constantes de 1992, de este Informe.

3. LA DEBILIDAD DEL PROYECTO PÚBLICO

3.1. Una doble ambivalencia

La educación es un bien público valiosísimo. Aunque el "bien público" se puede definir de varias maneras, en general se trata de aquel producto o servicio que el mercado, por sí solo, no produciría en una cantidad socialmente adecuada [29]. Esta circunstancia justifica la intervención del Estado para asegurar el suministro de bienes tan diversos como la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, las calles de la ciudad o la salubridad colectiva. En las sociedades modernas, también justifica la prestación o regulación pública del servicio educativo: el mercado, por sus propias fuerzas, no ofrecería la cantidad y calidad

[29] J. G. Head, J.G. (1974): Public Goods and Public Welfare, Durkam, Duke University Press; también J. Lane (1985): "Public Policy or Market? The Demarcation Problem", en Lane (ed): State and Market; The Politics of the Public and the Private, Londres, Sage.

de educación “socialmente adecuada”. Es decir, a la luz de los valores hoy aceptados en el mundo entero: educación para todos y educación de calidad bastante para asegurar el triple objetivo social o “público” de la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza.

Como se dirá en el Capítulo 5, el carácter de bien público que tiene la educación conlleva un corolario importante: los subsidios del Estado deben dirigirse en primer lugar a los más pobres.

Pero la educación también es, por supuesto, un bien privado. Y además, altamente apetecible. El aprendizaje - que es su resultado - se encarna en la persona de cada educando (o, como dicen los economistas, es un “bien divisible” y, por lo mismo, susceptible de apropiación individual). La educación es una fuente importantísima de “utilidad para el consumidor” y es también una “inversión de alta rentabilidad privada”, como observó el Capítulo 1. Más aún, en las sociedades modernas, ella es el principal determinante del status que alcance el individuo en cada una de las tres escalas que forman la pirámide social: en la escala del ingreso, en la del poder y en la del prestigio [30] .

A esta ambivalencia de la educación como bien “semipúblico” coresponde una ambivalencia del sistema educativo: él suministra un bien público a alumnos particulares, o sea que está irremediablemente abierto a la desviación de esfuerzos o subsidios públicos hacia usuarios no necesitados. Y hay una segunda forma de ambivalencia: el sistema educacional no se limita a educar; también genera un flujo de “recompensas” - ingreso, poder y prestigio - para quienes prestan el servicio, para los maestros, directivos, administradores o dueños de las instituciones educativas. Así, sobre el aparato educacional confluyen el interés público y una gama muy amplia de intereses particulares.

Los intereses particulares son perfectamente legítimos, por supuesto: siempre que no contradigan el interés colectivo. En esta tensión perenne se ha construido - y se sigue construyendo - la historia de la educación en todas las sociedades modernas. Es más: de modo muy fundamental, la Modernidad misma consistió en el desarrollo y fortalecimiento de la esfera de lo “público” esto es, en la afirmación *impersonal* del Estado de Derecho y en la dedicación *exclusiva* de las autoridades a la provisión de bienes públicos.

---

[30] Otra vez, el tema de las dimensiones dela estratificación social ha sido materia de controversia; aquí simplemente adoptamos la formulación clásica de Max Weber (Wirtschaft und Gesellschaft, Parte III, Capitulo 4).

En América Llatina y el Caribe, el ideal de la Modernidad fué adoptado más bien tempranamente, pero su realidad siempre estuvo lejana. Así, aunque en todas partes se cuecen habas, la debilidad comparativa del proyecto público ha sido un rasgo abultado de la historia regional. En la educación, esta debilidad del proyecto público consiste en que la agenda de los varios actores esté dominada por intereses particularistas, de suerte que el afán de reparto tiende a predominar sobre la vocación de servicio.

La debilidad del proyecto público se manifiesta de muy diversas maneras y tiene consecuencias múltiples. Este Capítulo es una mirada a algunas de tales expresiones y consecuencias, que de algún modo se resumen en que la educación no ha contribuído cuanto debería a la integración nacional, al crecimiento económico y a la superación de la pobreza, según viene de mostrar el Capítulo 2.

3.2. Ausencia y apropiación.

Casi en cada país de América Latina y el Caribe existe, como diría Carlos Fuentes, una "barrera de cristal" que separa la educación de las clases altas de la del resto de la sociedad. Típicamente, los hijos de los dirigentes asisten a un "jardín" o "guardería" bien dotado, luego a una primaria privada, a un colegio o líceo exclusivo, a una universidad de élite y a un centro de excelencia en el extranjero. Aunque no sean todos los que están ni estén todos los que son, la proporción de matrículas en establecimientos privados - cerca de un 15% para la primaria, de un 25% para la secundaria [31] - da una cierta idea del fenómeno (la privatización de la matrícula universitaria obedece a razones bien distintas, como a su tiempo se verá).

El tamaño relativo y el papel del sector privado en la educación básica y media cambian de país a país. Es más: Un sistema educativo mixto puede tener claras ventajas, como sucede, por ejemplo, en Australia, donde el gobierno transfiere fondos a las escuelas sobre la base de fórmulas de capitación y necesidades, sin importar que ellas sean o no oficiales; de este modo los padres, aún los más pobres, tienen la posibilidad de escoger lo que crean mejor para sus hijos. Pero en Latinoamérica y el Caribe el sistema mixto es, por regla general, un mecanismo de abierta segregación social: una escuela primaria y un bachillerato de calidad para los privilegiados, una escuela pública incompleta y mediocre para las mayorías; dos "corredores" educacionales distintos, que nacen y desembocan en dos mundos distintos.

---

[31] En algunos casos estas cifras son muy superiores al promedio latinoamericano: en Colombia son 17% y 40%, para primaria y secundaria respectivamente; en Chile, 40% y 43%; en Guatemala, 17% y 41%. BID (1996): Informe de Progreso Económico y Social 1996 , pp. 292 y 348.

El dualismo tiene una implicación adicional: la educación pública no figura entre las preocupaciones vitales de la clase alta; y esta ausencia parecería ser mayor entre más segregado es el sistema escolar del país respectivo (por ejemplo, en Bolivia parece ser mayor que en Uruguay). De hecho, en muchos países, las clases altas no perciben la escuela pública sino en cuanto fuente de problemas: el déficit fiscal, el paro del magisterio, las marchas estudiantiles.

Con una dirigencia así, entre hostil y alejada, no es fácil pensar en la escuela integradora y "policlasista" de los países desarrollados, en un rumbo que jalone de veras a todos los actores, en un proyecto genuinamente nacional de educación.

A su turno (y por razones que expondrá el próximo Capítulo), las clases medias de América Latina y el Caribe tuvieron una influencia temprana y decisiva sobre la expansión de los sistemas educacionales. En efecto: sin la movilización política de las capas medias urbanas, no se hubiera dado la notable ampliación de cobertura que registraron la mayoría de nuestros países, sobre todo entre 1950 y 1980. Esta fue una conquista social de suma importancia, cuyos beneficios se irrigaron en mucho a los estratos populares de la ciudad y del campo.

Sin embargo, antes de alcanzar la escuela básica para todos - como se dió en Europa y entre los "tigres" de Asia- las clases medias de América Latina y el Caribe comenzaron a exigir cupos en las modalidades de mayor costo unitario. A esto, en buena parte, se debió el error histórico de haber avanzado primero hacia la secundaria urbana que hacia el preescolar masivo. A esto, también en buena parte, se debió el desarrollo de los sistemas subsididados de capacitación para el trabajo, cuya cobertura reducida y costo relativamente alto fueron mencionados ya. Y a esto, en mucho, se debe el crecimiento vertiginoso de la matrícula universitaria de los últimos años.

Saludable, como sin duda es, el crecimiento de la matrícula secundaria, vocacional y terciaria, él sin embargo tiene la implicación obvia de distraer recursos de la escuela básica. El Capítulo 2 lo expresó de otra manera: la estrategia de expansión del sistema público educativo ha tendido a agravar las desigualdades.

Contrario a lo que parece, la ausencia y la apropiación no son dos actitudes excluyentes. Más común es la ausencia del debate público y el intento simultáneo de apropiación privada. Por ejemplo - en el caso de las clases altas - el proteccionismo intenso de la "sustitución de importaciones", contribuyó tanto al desinterés de la industria en la educación masiva (pues faltaba el estímulo de la

competencia) como al intento, a menudo exitoso, de que el Estado pagara la formación de sus propios y reducidos cuadros técnicos. O por ejemplo - en el caso de los estratos medios a populares - la escasa participación de los padres en asuntos escolares, o su poco interés en la política educativa, no son es óbice para que se resistan a pagar algún dinero por la educación de sus hijos.

3.3. La tentación clientelista

Casi que por definición, el clientelismo es la apropiación privada de bienes públicos: El político clientelista se adueña de un bien del Estado y lo reparte a cambio de apoyo electoral o de lealtades particularistas. El político lleva a cabo una intermediación "al por menor" que no le corresponde; y el cliente recibe a título de favor personal algo que debería recibir como un derecho de ciudadano.

Naturalmente, el clientelismo político se practica en todas partes y de modos más o menos sutiles. Pero en las sociedades premodernas tiende a ser más extendido y más descarado, precisamente porque no existe una noción clara del "bien público". Es más: de creerle a los estereotipos internacionales, América Latina sería la tierra reina del clientelismo; y así el Caribe no goce de tanta fama, también allí se trata de un uso muy común.

La educación y el sistema educativo son especialmente propensos al clientelismo político. La escolaridad provista o subsidiada por el Estado es por supuesto un bien público (todos los bienes del Estado son bienes públicos, aunque no todos los bienes públicos son del Estado). Es un bien perfectamente divisible (o, con rigor, casi perfectamente divisible), un servicio cuyos usuarios se identifican con claridad y a quienes, por lo mismo, se les puede pasar una "cuenta de cobro" individualizada. Es un bien escaso: más escaso entre menor sea la respectiva tasa de escolaridad, mayor el costo unitario y mejor la calidad del establecimiento. Escaso y apetecido: su alta rentabilidad privada y su valor como conducto de ascenso social se encargan de ello.

Y así, el político clientelista no tiene que buscar lejos: hay un mar de gentes que compiten por su "recomendación" para construír la escuela, abrir el colegio o la universidad, para asignar los cupos, las becas o los subisidios educativos. También para él, la educación es un rubro apetecible: no le cuesta nada, es fácil de repartir entre muchos, genera especial gratitud y puede reclutar a ciertos jóvenes promisorios para su "movimiento" electoral.

Igual que en ciertas loterías, el político clientelista gana en la educación por punta y punta. Gana con los alumnos, como acaba de verse; y gana tanto o más con los maestros y demás proveedores del servicio. Sería raro el país cuya principal fuente de empleo público no fuera el aparato educativo: más que soldados y más que jueces, los Estados de hoy contratan maestros - y esto habla bien de los Estados -; pero al político clientelista no le interesa el Estado sino el tamaño del botín.

Por todo lo anterior, no es raro que el aparato educacional haya ocupado un lugar prominente en la historia de las luchas burocráticas de América Latina y el Caribe. La legislación laboral para el magisterio por supuesto existe desde la Colonia, y fué realzada con la Independencia (Chile, por ejemplo, adoptó en 1813 un generoso "reglamento para los maestros de primeras letras"). Con todo, durante el s. XIX y hasta comienzos del s. XX, en más de un país se supo de gobiernos que "barrrían" con los maestros y administradores del partido perdedor para reemplazarlos por simpatizantes del vencedor en la guerra o en las urnas (las dictaduras militares, incluso las más recientes, llevaron a cabo "purgas" ideológicas; pero esta práctica censurable no necesariamente envuelve un acto de clientelismo).

Tales usanzas crudas fueron desapareciendo a medida que se afirmaban los conceptos del servicio público y la carrera docente. Hoy por hoy, en todos nuestros países existe - y, en general, se respeta - una legislación *universalista* que regula con gran detalle el acceso ciudadano a los servicios sociales y la interacción entre el personal de la educación pública y su patrón, el Estado. Dicho de manera simple: el *particularismo* respecto de los usuarios y docentes - o sea el clientelismo educativo - es inequívocamente ilegal.

Del dicho al hecho hay, sin embargo, una distancia. No tanta como quizás como en otras épocas; pero todavía lo bastante como para despojar en mucho a la educación de su carácter público y para hurtarle fuerza a los intentos de convertirla en un proyecto nacional de veras. El clientelismo es una patología especialmente dañosa e insidiosa de nuestros sistemas educativos, que por eso demanda la especial vigilancia de la ciudadanía. Para dar una idea concreta de sus múltiples rostros, los Cuadros * 1, 2 y 3 resumen estudios de caso adelantados en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela (lo cual, conviene advertir, no implica que el fenómeno se reduzca a estos países, o siquiera que en ellos esté más generalizado el clientelismo).

* Cuadro 1. Colombia
* Cuadro 2. Brasil

*Cuadro 3. Otros países

Como sugieren los estudios de caso disponibles, prácticamente ninguna de las operaciones del sistema educativo logra eximirse de la influencia clientelista - ni del daño consiguiente para la equidad, eficiencia y calidad de la educación - :

- La suerte laboral de los maestros, en primer lugar. El nombramiento de personas ineptas o menos aptas es un daño o un desperdicio, además de una injusticia. La escogencia de un rector o supervisor sin méritos o calidades suficientes, deslegitima la autoridad y deteriora el servicio. Los despidos por apetito burocrático son un traumatismo y un sobrecosto por concepto de indemnizaciones. Los traslados por amiguismo causan desmotivación e impiden asignar de manera óptima los maestros entre escuelas - para desventaja usual del campo y los barrios marginados-. La rotación excesiva del personal es nociva por sí misma. El pago preferencial de ciertos salarios o la liquidación más acelerada de una pension de retiro rayan con el hurto a los colegas.

- En segundo lugar, el clientelismo afecta los programas de inversión en el sector educativo. La política - la pequeña política - interviene en casi cada proyecto y en todas las etapas de su desarrollo, sobre todo cuando se llega a ciertos niveles de ejecución regional o municipal. La escogencia de contratistas que van desde el gran contructor hasta la señora de la cafetería, desde la multinacional de la informática hasta el distribuidor local de tiza, es una actividad demasiado compleja y atractiva como para dejarla transcurrir sin el peaje de las recomendaciones y consideraciones clientelistas. El incumplimiento endémico de las metas en proyectos de inversión educativa - escuelas a medio construír, equipos de laboratorio que jamás funcionaron....- tiene sin duda mucho que ver con la debilidad administrativa de las entidades del sector; pero tiene también una raíz política en las distorsiones y sobrecostos asociados con el clientelismo. Es más: la debilidad y el desgreño administrativo de tantas dependencias del sector, en realidad no vienen a ser más que un pretexto y un caldo de cultivo para los abusos clientelistas.

- En tercer lugar, el clientelismo afecta la planeación general del sistema educativo. En vez de ceñirse a pioridades de alta política y a criterios técnicos de asignación según necesidades, el sector queda sujeta al juego de presiones particularistas y la atención de demandas puntuales, avaladas apenas por su capacidad de generar lealtades hacia el intermediario de turno. Las incongruencias aumentan en cuanto cada agencia u oficina sea un “predio” o un “fortín” de distintas personalidades o facciones. A menudo se ignora la complementariedad intrínseca de distintos

insumos educativos, de suerte que no escasean las aulas sin maestros, los niños con maestros pero sin escuela, los textos sin la debida capacitación y otras situaciones de similar calado.

- Y en cuarto lugar, el clientelismo afecta la asignación de cupos y subsidios escolares. Las escuelas rurales y urbanas del Estado no siempre se levantan donde mandarían la densidad de población y la intensidad de la pobreza. Hay demasiados colegios de secundaria, institutos técnicos y universidades regionales o locales cuya existencia se debe apenas al patronato de este o aquel parlamentario clientelista. La dotación humana y material de las escuelas y colegios debe mucho de su disparidad a la mano visible o invisible del clientelismo. Los fondos de becas más de una vez funcionan como un "barril de puercos", para emplear un gráfico extranjerismo. Los hoy muy populares programas de vales - o de "vouchers", con otro inevitable extranjerismo - tienen la reconocida debilidad de ser vulnerables al clientelismo. Y así, de las maneras más burdas o más imaginativas, el clientelismo impone una racionalidad particularista al suministro de un servicio público, que resta de su equidad y de su eficacia para enfrentar la pobreza.

La corrupción administrativa es pariente cercana del clientelismo, es un modo más flagrante de apropiarse los bienes públicos. Sólo que aquí no se trata de comprar la lealtad electoral a cambio de un servicio del Estado; se trata del enriquecimiento personal a costa de dineros del Estado. No es fácil determinar la incidencia de la corrupción en el sistema educativo; pero no es inusual oír denuncias y rumores acerca de sobornos para nombrar maestros, promoverlos o trasladarlos, para "aceitar" el pago de pensiones, para adjudicar contratos grandes o pequeños..... Al menos por su proximidad al clientelismo, sería posible pensar que la corrupción en el sector tiende a ser alta en esta región del mundo. Y, aunque no lo fuera, es indudable que sus efectos sobre la construcción de un proyecto público educativo son aún más deletéreos que los del clientelismo.

3.4. La tentación populista

Del populismo existen diversas definiciones; pero todas le achacan el afán de hacer lo popular a costa de lo adecuado. En este sentido fundamental, el populismo es otro modo de apropiarse indebidamente de los bienes públicos: la falsa prioridad expropia a la prioridad genuina. Mirado más al fondo, el populismo es el intento de sobreaguar en el corto plazo a expensas del largo plazo; así que la generación de hoy (o el gobernante de hoy) se gasta un patrimonio de la generación que sigue (o del gobierno

que ha de venir). El populismo, parafraseando a Lincoln, piensa en la próxima elección y no en la próxima generación.

El populismo es un abuso de la esperanza. Y un continente cuyo discurso político suele andar tan lejos de lo factible, es por lo mismo un continente abierto al populismo. En todos los tiempos y en todos los lugares, los candidatos suelen ofrecer más de lo que pueden cumplir; pero en Latinoamérica y el Caribe, los elegidos tratan a menudo de cumplir sus promesas: ahí es cuando echan mano de recursos que no les pertenecen.

La política de gratuidad o cobro de matrículas en los establecimientos educativos del Estado es un campo propenso al populismo. Por supuesto: la escuela pública universal y gratuita es un derecho universalmente reconocido, un ingrediente básico de la ciudadanía y un principio justamente intocable de la sociedad moderna. Pero el asunto tiene complicaciones derivadas – cabalmente - del ideal de equidad. En un mundo de escasez (y todo mundo es de escasez), hasta dónde invertir en educación, si hay tantas otras necesidades? Hasta dónde debe llegar la gratuidad? Hasta completar la escuela básica, el bachillerato, la universidad, la alta especialización? Y, si en algun punto se admite la no gratuidad: cuánto y a quiénes debe cobrarse?

En la teoría de la justicia, no existe un algoritmo capaz de resolver los anteriores interrogantes. Existe un “piso” valorativo que hoy diría algo así como: la escuela básica debe ser básicamente gratis para los pobres, básicamente. Existen buenas razones para dar prioridad a la educación sobre otra urgencias sociales - y el Capítulo 1 insistió sobre ellas -. Existe el argumento obvio de que la gratuidad debe llegar más lejos cuando el Estado tenga más recursos, o sea que los estándares tienen al menos cierta flexibilidad según el país del cual se trate. Existe, por otro lado, un “techo” por encima del cual la educación no puede ser gratuita sin caer en injusticias: sobreinvertir en una minoría de privilegiados cuando la mayoría ha recibido poco o no ha recibido nada. Y existe también el criterio clásico de la justicia distributiva: hay que tratar igual a los iguales pero desigual a los desiguales.

Este tipo de “sutilezas” suelen impacientar al ya impaciente gobernante populista. Y aunque el sentido de la justicia diga que en algún punto hay que cobrar algo, sus instintos electorales le dicen que no cobre. En el contexto específico de América Latina y el Caribe, según quedó descrito en el Capítulo 2, la más probable distorsión populista se da en el caso de la universidad: la mitad del subsidio estatal en este tramo educativo beneficia al 20% más rico de la población, mientras el 20% más pobre disfruta apenas de otro 5% del subsidio. Los desiguales son tratados como iguales y la desigualdad se agrava so capa de la igualdad.

La gratuidad indiscrimanda de la formación universitaria tiene otros dos efectos regresivos. Desvía fondos que podrían invertirse en la educación preescolar y básica de los marginados. E impide aumentar el número de cupos en universidades públicas, con lo cual sacrifa a otros aspirantes de escasos recursos, o los obliga a pagar más en alguna universidad privada: Los iguales tratados como desiguales.

El acceso automático a la educación superior es otro forma común de populismo. En países como Argentina, Chile, Ecuador, México y Venezuela, esta política adquirió rango constitucional o legislativo con anterioridad a 1980. En algunos casos, el ingreso automático está tan arraigado en la conciencia pública, que prácticamente nadie lo pone en tela de juicio. Empero, la admisión automática a las universidades publicas tiene consecuencias perefectamente predecibles: o se rebaja la calidad o se eleva la deserción subsiguiente - por regla general, se produce una mezcla de ambas cosas -.

La admisión automática resulta pues ser engañosa. Engañosa para el alumno, que invirtió su tiempo y creyó acariciar su diploma, pero tuvo que desertar. Engañosa para el interés público, que ve deteriorarse la calidad de las profesiones. Y engañosa además para los pobres, porque el verdadero obstáculo para llegar a la universidad no está en los exámenes de ingreso. Está en la dificultad para acabar la escuela básica, para completar el bachillerato, para sostenerse por todo el tiempo que toma una carrera: la traba está en la pobreza, no en el portón del centro educativo.

El control periódico de las matrículas en colegios y universidades privados es otro campo fértil para el populismo. El control como tal no puede desecharse a priori: hay el riesgo de abusos cuando la demanda es muy alta y la información es muy imperfecta, como sucede en muchos países de la región. Pero la tendencia a admitir alzas por debajo de la inflación, en ausencia de estudios de costo discriminados, no puede resultar sino en mecanismos de evasión o en pérdida progresiva de la calidad del servicio.

3.5. La tentación reivindicacionista

El oficio docente está a medio camino entre el del profesional y el del proletario: un maestro está demasiado calificado para confundirse con el obrero o el empleado de rutina, pero demasiado poco calificado para gozar de la autonomía y la responsabilidad del médico o el arquitecto. Esta ambivalencia - este carácter de

“semiprofesión”[32] - afecta a las agremiaciones del magisterio, que en todas partes fluctúan entre el modelo de la asociación profesional y el modelo del sindicato convencional.

En Latinoamérica y el Caribe, sin duda prima la orientación sindical. En vista de las condiciones de trabajo que mencionó el Capítulo 2, este hecho se entiende plenamente. Más aún: con la veloz expansión del sector público educativo, vino también la masificación del magisterio; con el Estado como gran patrono, era natural que los maestros se unificaran e incluso que se “politizaran”; y, con el déficit fiscal recurrente, era igualmente natural que se produjeran serios conflictos con el sindicato.

La fuerza y la actitud de las agremiaciones docentes varían con el momento y con el país. Ellas no han sido iguales en tiempos de fervor populista que en períodos de ajuste macroeconómico, en épocas de dictaduras que bajo la democracia. En algunos países, la organización fue promovida desde el Gobierno - e incluso fue manipulada por él - ; en otro casos, fué auspiciada por los partidos de izquierda y adoptó un perfil contestatario; otras veces el sindicato creció cerca de los movimientos de independencia (en el Caribe) o de partidos políticos de clase media, y por eso se inclinó hacia la concertación.

Con todo y sus diferencias, los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe comparten dos rasgos básicos: un poder de negociación considerable y un predominio claro de las actitudes reivindicativas. El poder está asociado con su gran tamaño relativo y con la existencia de un patrono único (salvo Brasil y Argentina, donde los sindicatos docentes negocian en forma descentralizada); la actitud está asociada con las condiciones objetivamente difíciles de trabajo y, sobre todo, con la percepción subjetiva de los maestros o su “conciencia de clase”. Valgan algunos ejemplos:

- La UNE (Unión Nacional de Educadores) es tal vez el más grande sindicato ecuatoriano y el que tiene mayor poder político. Congrega no solo a los docentes y administradores escolares, sino también al personal del Ministerio. La UNE ha llevado a cabo por lo menos una huelga exitosa al año. No solo participa en las negociaciones salariales y laborales sino también en la agenda de políticas y reformas de la educación. La Unión está representada en el Congreso de la República y tiene gran capacidad de influír sobre la agenda legislativa [33].

---

[32] El término es de A. Etzioi (1969): The Semi-professions and their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers, New York, Free Press.

[33] World Bank (1997): “Ecuador: Is Getting Society What It Needs From Public Spending On Education?”, April

- En México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) surgió en 1943. Desde un principio fué cooptado por el PRI, que estableció un sistema elaborado de cuotas y lealtades dentro del magisterio y la administración del sector. A cambio de ello, la SNTE logró importantes conquistas para sus afiliados, sobre todo en cuestión de estabilidad y carrera administrativa. Su influencia dentro de la Secretaria de Educación Pública creció tanto que, en opinión de varios analistas, la descentralización emprendida a partir de 1978 ha tenido como objetivo principal debilitar al sindicato [34].

- En Venezuela, el sindicato de profesores tiene gran influencia dentro de los consejos directivos de las universidades. Esto se ha traducido en ventajas excesivas para el docente, como decir: la jubilación prematura y generosa, la extensión automática de cualquier mejoría pactada por una universidad a las demás unversidades oficiales, o el derecho a que los hijos ingresen a la unidad donde trabajan sus padres (es el extremo de la Universidad de los Andes, donde todos los admitidos a medicina son hijos del personal de la institución[35]).

Como puede observarse en el Cuadro * 4, la agenda de reivindicaciones de los maestros es amplia y es variada. Pero también es claro que sus sindicatos se han concentrado en dos grandes batallas: la de estabilidad laboral y carrera administrativa, por una parte; la del salario y sus complementos, por otra parte.

Cuadro 4: Agenda del Sindicato de Maestros
Tanya D. Scobie- Research Triangle Institute.

La lucha por la estabilidad y la carrera docente ha sido, en general, muy exitosa. Estos no han sido logros pequeños, si se recuerda la época en que un gobierno nuevo "barria" con los maestros. Hoy, en cada país existen la protección legal contra despidos injustificados, y el escalafón reglamentado por la respectiva Ley del Magisterio o Estatuto Docente. Incluso se presentan rigideces, como decir la promoción en función de la antigüedad y sin contar bien los méritos, o la imposibilidad de ajustar la nómina en casos necesarios.

---

[34] Estas opiniones se reseñan en E. McGinn y N. Street (1986: "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?", Comparative Educaton Review, Vol. 30, No. 4, November.
[35] J. C. Navarro (1995): La Educación Superior en Venezuela: Contexto, Problemas y Opciones de Reforma, Washington, BID.

De hecho, en América Latina y el Caribe se ha venido dando una verdadera “inflación de planta”, un aumento sostenido en la nómina educativa que no se compadece con los resultados agregados del sistema. Este fenómeno, ya atrás documentado, se sigue sobre todo del desequilibrio entre el flujo de ingresos y el flujo de retiros del cuerpo docente. En otras palabras: la inercia clientelista continúa reclutando maestros, pero ya no alcanza a despedir los contratados, de suerte que el sistema engorda inevitablemente. Y así, una conquista legítima y además necesaria, desemboca en un efecto perverso por el hecho de ser parcial: falta un proyecto público al definir el tamaño de la planta docente.

El grado de éxito en la lucha salarial es menos fácil de calificar. Los maestros se sienten mal pagados; pero, sin ánimo de mofa, hay que decir que casi todo mundo en casi todas partes se siente mal pagado. Para su nivel de calificación, y a la luz de las pocas estadísticas disponibles, es posible que los salarios no sea tan malos (se vió en el Capítulo 2). Pero, igual, esas estadísticas muestran una caída en la remuneración real del magisterio durante los años 80, que bien pudo reforzar el sentimiento de deprivación relativa.

En materia económica, tres o cuatro cosas parecen quedar fuera de duda. La primera: que el ingreso laboral de los maestros de América Latina y el Caribe sería más malo (o menos bueno), si sus sindicatos no hubieran dado las muchas y arduas batallas que han librado. La segunda: que las alzas económicas - a diferencia de otros asuntos - por lo regular deben negociarse cada año (y más aún en nuestros ambientes de inflación alta e inestable); así que los sindicatos unas veces han ganado y otras veces han perdido. La tercera: que los sindicatos - precisamente para cubrirse de la inflación- tienden a insistir en complementos salariales que duren para siempre (beneficios en especie, primas indexadas, aportes de seguridad social); el Gobierno de turno accede con más facilidad a ello, por la bonita razón de que sólo pagarán sus sucesores: otro ejemplo insigne de populismo. Y la cuarta: que la intervención sindical probablemente ha achatado la pirámide de salarios dentro del magisterio es decir, que ha favorecido proporcionalmente más a los niveles inferiores del escalafón (donde reside, por lo demás, su mayor fuerza numérica).

Cualquesquiera sean sus reivindicaciones de cada momento, el sindicalismo docente tiene un interés bastante obvio en la unidad patronal. Sencillamente, su fuerza es mayor si agrupa a todos los maestros oficiales del país para negociar con un común empleador: el sindicato es centralista. Además de esta ventaja organizativa, el pliego unificado tiene virtudes innegables: contribuye a disminuír las desigualdades

regionales, a reducir la interferencia del clientelismo local, a consolidar el carácter impersonal de las leyes. Pero tiene el serio defecto de burocratizar el sistema educativo, de impedir la necesaria flexibilidad para adaptarse a las condiciones locales, para administrar por objetivos, para adoptar estrategias o estímulos diferenciados según las exigencias o méritos del caso.

La contraparte habitual del sindicalismo unificado. el Ministerio de Educación, es por lo regular una entidad más bien débil en términos políticos y administrativos. A menudo se limita a intermediar la puja entre los docentes y el Ministerio de Hacienda o de Finanzas. En el proceso no tienen voz ni voto los usuarios, la sociedad civil o el sector productivo, de suerte que la negociación se reduce al esquema obrero-patronal, y en efecto no consulta el carácter de "servicio público" que la educación de debe tener.

El centralismo de los sindicatos tiene otra consecuencia. Su casi instintiva oposición a las políticas que puedan debilitar la unidad patronal, y más específicamente: a la descentralización; a transferir a las escuelas parte de la gerencia de personal; a la participación activa de la comunidad en el enganche o promoción de docentes; a la privatización de establecimientos; y a la intervención del sector productivo en las decisiones del sector.

Ni que decirse tiene, esas políticas - cuál más, cuál menos - son arte y parte del repertorio de reformas que empezaron a gestarse bajo la inspiración "neoliberal" y que aún hoy siguen su curso en Latinoamérica y el Caribe. Por eso no es extraño que los sindicatos docentes, prácticamente sin excepción, se hayan opuesto a las recintes reformas educativas. En Colombia, el gobierno fué incapaz de resistir las presión y detuvo el proceso. Aunque en grado menor, también en Chile se han desacelerado algunos aspectos de la reforma. En Perú, los sindicatos lograron evitar la adopción de esquemas financieros similares a los de Chile, pese a que su poder político parecería venir en declive. En México, la descentralización no logro reducir el poder de los sindicatos. Y esta enumeración podría extenderse [36].

Los próximos capítulos volverán sobre el tema de las reformas. Pero aquí se requiere una precisión: juzgadas a la luz del interés público y del "mejor saber disponible", cada una de las políticas antedichas tiene virtudes y defectos más o menos protuberantes. De modo que existe un espacio perfectamente válido para la controversia, y es posible defender con razones respetables la unidad patronal y sus

---

[36] J. Prawda (1993): Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned', International Journal of Educational Development, vol. 13, no. 3; A. Angel, "Classroom Maoists: The Politics of Peruvian Schoolteachers under Military Government", Bulletin of Latin American Research.

varios correlatos. Para abreviar: los sindicatos podrían estar en lo cierto. Pero en este momento se trata de otra cosa: de cómo las tesis usuales del sindicato coinciden con sus propios (y, en este sentido, estrechos) intereses. O sea: si los sindicatos aciertan, aciertan por razones equivocadas.

Tengan o no razón en sus posiciones, la relación entre los sindicatos docentes y los gobiernos suele ser bastante conflictiva. Comparada con otros categorías de trabajadores, su propensión a la huelga parece ser muy elevada. Y este mero hecho tiene consecuencias nocivas para los niños. Durante 1996, en Venezuela se perdieron 43 días de clase por huelgas de maestros; durante 1995, en Bolivia se perdieron 40 días: y otro tanto se perdió en Panamá durante 1993. En Perú, durante 1991, los maestros no concurrieron a las aulas en 30 días de clase, y en Costa Rica, en 1995, no lo hicieron durante 21 días. Para mencionar sólo unos casos [37]. En el diálogo conflictivo y excluyente entre gobierno y sindicato, el perdedor casi siempre ha sido la educación pública latinoamericana y caribeña..

3.6. Las consecuencias

El predominio de agendas particularistas en la orientación y gestión del sistema educativo tiene implicaciones muy negativas sobre su eficacia, su eficiencia, su calidad y su equidad:

La eficacia (capacidad para lograr objetivos), sufre en tanto los propósitos "publicos" - oficiales o proclamados - del sistema escolar se ven empañados por otros objetivos no oficiales pero practicados (v. gr., satisfacer un apetito clientelista).

La eficiencia del servicio se reduce en tanto el particularismo aumenta el costo (desvía recursos) o diminuye el beneficio social de los programas y actividades educativas.

La calidad sufre en tanto los estímulos no se correponden con la obtención de resultados estrictamente educacionales.

La equidad se frustra en tanto la agenda de los poderosos se impone sobre el interés de los débiles.

---

[37] BID (1996): Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1996 , Washington, D.C..

De esta manera, la debilidad del proyecto público está en la misma raíz de las deficiencias examinadas en el Capítulo anterior y, por lo mismo, del insuficente aporte de la educación a la integración nacional, al crecimiento económico y a la superación de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estos efectos nocivos se trasmiten a través de una serie de cadenas más o menos sutiles, entre las cuales cabe destacar seis: la insfuciente prioridad nacional de la educación, el silencio educativo de las mayorías, la atención reducida al largo plazo, el escaso interés en los resultados educacionales, la poca autonomía de las escuelas y el sesgo ritualista de la formación.

3.6.1. Prioridad insuficiente.

A las puertas del siglo del conocimiento, la educación tendría que ser una preocupación central – sino *la* preocupacion central - de nuestros países, como se argumentó a espacio en el Capítulo 1. Este, sin embargo, no parece ser el caso: deprivada de su pleno valor social por el exceso de apropiaciones particularistas, la educación tiene a ser subestimada en la mente colectiva. O así parecen sugerirlo las escasas, imperfectas y dispersas evidencias sobre el particular-.

En comparación con otras regiones, América Latina y el Caribe dedica poco dinero público a la educación: en 1990, el presupuesto destinado al sector significó un 4.3% del PIB, por debajo del promedio mundial (4.7%) y muy lejos del esfuerzo que realizan los países desarrollados (5.7%). En dólares de poder adquisitivo constante (PPP), el gasto por alumno en la educación básica era notablemente bajo: US$ 50 para la primaria y US$ 66 para la secundaria, frente a US$ 91 y US$ 161 de promedio mundial, o US$ 262 y US $ 338 de los países industrializados [38]. Es más: el ajuste fiscal en los países del área tiende a recaer más pesadamente sobre la educación que sobre otros sectores, como se vió a raíz de la crisis de la deuda durante los 80 [39]; en otras ocasiones, el déficit del Gobierno Central se alivió con facilismo, mediante la descentralización precipitada y no financiada de los servicios educativos [40].

[38] La cifra para América Latina y el Caribe se refiere a un año distinto de los examinados en el Capítulo 2; la comparación mundial se basa en datos del BID; Inter-American Development Bank (1997): Education; Statistics for Latin America and the Caribbean, table 5, mimeo, Washington D.C., July .

[39] F. Reismers (1991): "The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America", Comparative Education Review, Vol. 35, No. 2

[40] S.N. de Senén-González (1996): "La Descentralización en la Reforma Educativa Argentina; Política Educativa o Política Fiscal?", I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro (Noviembre).

La educación tampoco recibe la atención que merece en el debate público nacional - aunque por estos días parece haber algún progreso al respecto -. Los sondeos de opinión no indican un interés en la educación siquiera comparable al que despiertan el costo de la vida, la inseguridad ciudadana o el desempleo. Si se exceptúan las huelgas y los escándalos ocasionales, la educación no suele aparecer en las noticias (mientras, en otras latitudes, los grandes diarios suelen dedicarle "separatas" o "suplementos" regulares). Las campañas políticas no acostumbran subrayar el tema (o, peor, lo subrayan con tinta populista). Urgencias, como la guerra en Centroamérica, relegaron la educación a un lugar secundario. Y casi siempre la política económica desplaza a la política social, así hoy se reconozca que el crecimiento del PIB depende de la educación en primer y principal lugar.

3.6.2. Mayoría silenciosa

Apenas si es exagerado decir que en materia educativa deciden todos, menos los interesados. Los padres de familia, los estudiantes, la comunidad local, la maestra o maestro, no suelen tener voto - y raramente tienen voz - en el diseño, en la administración o en la supervisión de las escuelas. Más lejos todavía está el ciudadano corriente de participar en la escogencia o el diseño de políticas agregadas: la elección popular de funcionarios casi nunca conlleva algun mandato acerca de la educación, y los sectores más pobres - la mayorías - casi nunca se movilizan en torno de cuestiones educacionales.

Por regla general, el sistema esducativo desestimula la participación ciudadana. Su lógica clientelista, populista y centralista implica exactamente lo contrario: paternalismo en vez de activismo cívico, ilusiones engañosas en vez de deliberación, concentración en vez de democracia. Con razón la ciudadanía tiende a marginarse del proceso. Cuando se la invita a la escuela o al colegio, no es para ser parte de un debate sustantivo o para tomar la decisión estratégica, sino para pedirle un nuevo aporte financiero.

3.6.3. Pespectiva recortada.

Napoleón lo expresó de manera gráfica: "la educación del niño comienza tres generaciones antes". La política educativa, más quizá que cualquiera otra, tiene que mirar al largo plazo. Pero en nuestros países parece dominar el cortoplacismo esto es, la expropiación del futuro en nombre del presente, como se dijo párrafos

atrás. Efectivamente, las preguntas por el largo plazo, o siquiera por el mediano, tienen poco lugar dentro del sistema educativo típico de Latinoamerica y el Caribe.

Para empezar, los ministros de educación permanecen en el cargo menos de un año en promedio [41] : a duras penas se habrán familizarizado con el organigrama y con el argot del sector, cuando empacan maletas. Junto con los ministros suelen cambiar los altos mandos y, peor todavía, suelen cambiar las prioridades y los programas consentidos por el Ministerio. Esta inestabilidad por supuesto conspira contra las visiones de largo aliento, contra la profesionalización del equipo directivo, y aún contra la importancia política del propio Ministerio.

Los nombramientos en la cúpula no siempre se eximen de cálculos clientelistas o populistas; por eso hemos oído hablar de ministros de educación sin educación. Las directivas de las varias unidades o "institutos" a menudo pertenecen a distintas caudas electorales, y esta feudalización impide la coherencia. La pesadez burocrática y la presión sindical absorben buena parte del tiempo de los mandos. Y todo ello dificulta el ejercicio de la planeación o, si se quiere, de la racionalidad técnica dentro del sector educativo.

No todo es culpa de los políticos o de los sindicatos, como se quejan los técnicos de cada país. Ni mucho menos. Sin ignorar el aporte obvio, enorme y diverso que han hecho los ténicos a la modernización de nuestros sistemas educativos, también es cierto que ellos tienden a encerrarse en un ghetto de racionalidad presuntamente ascéptica y apolítica, que desconoce o subvalora a los actores y procesos políticos e institucionales. Así, el suyo resulta a veces un saber vacío, un saber puramente formal, un saber incapaz de transformar la realidad porque no la conoce ni, con frecuencia, le importa conocerla.

Al cortoplacismo de los actores nacionales, se suma la actitud, hasta ahora fluctuante y dispersa, de los actores internacionales (las organizaciones intergubernamentales, la banca de fomento, los donantes). Si bien la difusión de ideas nuevas, la asistencia técnica, el entrenamiento y el crédito de las agencias multilaterales contribuyen de modo decisivo a racionalizar el sector educativo, sus esfuerzos se concentran en fortalecer las funciones de diagnóstico y diseño de políticas, pero descuidan la ejecución misma de los programas. Por los demás, su tendencia a patrocinar determinadas "modas" coadyuva a que el sector se mueva "a saltos" discontínuos o aún interrumpidos (Ver Cuadro 5).

---

[41] Oxford Analytica (19950: Latin America Daily Brief, executive summary, july 7, p. **4.**

Cuadro 5. Papel de los organismos internacionales

3.6.4. Más insumos que resultados

Debido al predominio de agendas particularistas y al escaso control ciudadano, la política y la discusión "públicas" en materia de educación han tendido a concentrarse sobre los insumos y procedimientos, con casi total descuido de los resultados. Por falta de exigencia social y también porque es más fácil fijar normas procesales que estándares de calidad, las políticas se enfocan hacia asuntos instrumentales (financiamiento y administración), pero tienden a ignorar los problemas de contenido, calidad y utilidad real de la educación. La falta de interés en los resultados se manifiesta de tres modos principales:

En primer lugar, la ausencia o insuficiencia del control que los padres de familia y las comunidades locales ejercen sobre las escuelas. Salvo la queja ocasional al Ministerio o Secretaría de Educación por abusos en las matrículas, son en realidad muy pocos los canales institucionalizados para ejercer tal control, y cuando existen en general carecen de eficacia.

En segundo lugar, la escasa información que colectan las autoridades acerca de la calidad de la enseñanza, y la aún más escasa información que ponen en conocimiento del público. Algunos países - Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia - desarrollaron desde hace varias décadas una modesta capacidad de evaluar el aprendizaje escolar mediante los llamados "servicios de pruebas", que se utilizan para filtrar el acceso a la universidad. En el Caribe, tamvién tienen tradición las pruebas para acceder a la secundaria o a la universidad. Pero la medición periódica de la calidad académica del del sistema es poco comun y muy reciente: entre los 18 países de habla hispana, tan sólo 7 poseen algún mecanismo de exámenes nacionales, y 5 de ellos lo adoptaron después de 1990. Tampoco son comunes los exámenes obligatorios y periódicos para los docentes, toda vez que su selección y promoción obedecen a criterios puramente formales, como decir la antiguedad o la asistencia a cursos, más que a su demostrada competencia profesional.

En tercer lugar, la poca eficacia de los sistemas de supervisión educativa. Por regla general, ésta no ahonda en las cuestiones sustantivas, sino que se reduce a los

aspectos burocráticos. La inspección que el Estado ejerce sobre las universidades - controles formales a posteriori para las públicas, sólo licencia de apertura para las privadas - es un ejemplo preocupante de esta actitud pues, como explicará un próximo Capítulo, a un mismo tiempo desconoce la heterogeneidad interna del sistema, entorpece la autonomía y subregula el mercado.

La falta de interés por los resultados de la educación se manifiesta en el hecho de que sólo 3 de las 24 metas adoptadas por la comunidad de países de la región en conferencias internacionales y estudios comparativos, hacen referencia a los resultados de aprendizaje [42] .

3.6.5. Debilidad de la escuela.

El proceso de educar se da en el aula y en el trabajo diario de maestros y alumnos. Las políticas educativas parecen empeñadas en negar este hecho, pues insisten en legislar para el aparato supraescolar, con sus burocracias y sus procesos agregados. Así, buena parte de los frutos del sistema son apropiados antes de llegar a la escuela es decir, antes de que los usuarios - el público - pueda beneficiarse de ellos.

En efecto, las escuelas y colegios o liceos públicos dependen excesivamente de burocracias externas. No viven "hacia adentro", ni interactuan primordialmente con su comunidad, sino con la Secretaría, el Ministerio, el sindicato y demás organizaciones verticales. Los profesores no responden a los usuarios sino a una burocracia anónima que decide sobre su trabajo y su futuro con la poca luz que arrojan los instrumentos acartonados de supervisión. Los incentivos para el mejoramiento de la escuela son mínimos y casi siempre se limitan de hecho a factores individuales.

Así, la escuela por lo regular carece de identidad propia, de capacidad de gestión y de mecanismos para que la comunidad se vincule de veras a su "proyecto educativo". Los establecimientos públicos dependen completamente, incluso en los aspectos administrativos más triviales, de la voluntad de las burocracias nacionales o regionales. Sus rectores con frecuencia se escogen, no por mérito, sino por antiguedad o por conexiones políticas, y carecen de medios efectivos para cumplir sus ya menguadas funciones. Los padres de familia y la comunidad tienen un peso minoritario o residual en la administración de las escuelas, cuando tienen aguna representación en su instancia directiva.

---

[42] Academy for Educational Development (1994): Educational Goals in the Latin American and Caribbean Region, Working Papers, 5, Washington, D.C.

3.6.6. Ritualismo educativo

Varios estudios recientes muestran que la crisis de calidad de nuestra educación se gestó en el seno mismo de las instituciones escolares. La escuela no está funcionando como transmisora de conocimiento relevante para los niños, ni está generando en ellos el interés por conocer, aprender e investigar. Tampoco está cumpliendo con su papel de formar ciudadanos para una sociedad democrática, pues su carácter autoritario impide la formación de personalidades tolerantes[43]. Así, la escuela esta fallando en sus dos funciones más obvias: transmitir el saber y preparar para la convivencia, cuando el saber compartido y la voluntad de convivir son los dos pilares irremplazables del interés público.

Y es porque la ausencia de proyecto público tiene un correlato central en la cultura: la educación no quiere de veras formar conciencias libres y críticas sino indoctrinar. Por eso, y en contraste con otras latitudes, en América Latina y el Caribe se instruye más que se educa. Como Ernesto Schiefelbein lo resume en términos muy gráficos: "Los alemanes hacen un experimento, los ingleses lo discuten con su tutor, los franceses interpretan el texto, los estadounidenses redactan un "paper", y nosotros.....lo memorizamos" [44].

En efecto, desde tiempos de la Colonia, nuestra educación tiende a reproducir información y a inculcar una verdad que se supone única y acabada. Es el concepto de "educación bancaria", que con tanta agudeza criticaba Paulo Freire (*Ver Cuadro 6?). A pesar de las constantes declaraciones en contrario, el desarrollo de destrezas intelectuales y creativas, la capacidad de observación, análisis y evaluación, la oportunidad para utilizar las "múltiples inteligencias" del alumno, la creación de valores democráticos y la expresión artística, son las grandes ausentes en la rutina escolar de los niños de la región. La escuela siempre se considera como un agente del Ministerio de Educación, más que como una promotora del desarrollo humano en América Latina y el Caribe.

CUADRO 6. LA EDUCACIÓN BANCARIA- POR PAULO FREIRE

---

[43] Una discusión detallada de este problema se encuentra en FES-COLCIENCIAS (eds.) (1995): " La Cultura Fracturada, Ensayos sobre la Adolescencia Colombiana", Proyecto Atlántida, tomo 1, Bogotá, Tercer Mundo. Veánse también los estudios de R. Parra (1989): Pedagogía de la Desesperanza , Bogotá,. Plaza y Janes; y (1986): Los Maestros Colombianos, Bogotá, Plaza y Janes. Para una mirada de conjunto a la región, ver J. C. Tedesco (1994), "Tendencias Actuales de las Reformas Educativas", Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO.

[44] Entrevista con el equipo técnico del Informe.

-_____

4. CONCEPCIONES DE ESTADO Y EDUCACION

Dijo Jean Paul Sartre que la educación de una época es la época reflejada en la educación; y en efecto, la totalidad del acontecer social de algún modo se refleja en los contenidos y métodos del quehacer educativo. Sin embargo, vale decir que en el Mundo Moderno la evolución del sistema educacional ha obedecido sobre todo al cambio en las ideologías sociopolíticas y en las concepciones acerca del Estado.

Tales ideologías y concepciones - acuñadas típicamente en Europa o en Estados Unidos- han tenido una profunda influencia sobre la escuela en América Latina y el Caribe, pero siempre mediadas por el déficit de un proyecto genuinamente público. Este
"filtro" o sobrepeso de intereses particularistas ha sido una constante en la historia regional, que también afecta los actuales proyectos de reforma educativa en prácticamente todos los países del área.

En efecto, el desarrollo de la educación latinoamericana y caribeña ha estado marcado por un doble y simultáneo proceso de inclusión y exclusión. Cada día aumentan las oportunidades y se extiende la cobertura a nuevos grupos sociales, pero cada día aparece otra forma de discriminación cuantitativa o cualitativa que

deja atrás a muchos niños y jóvenes. Cada apertura de compuertas, cada episodio de movilidad social, cada ganancia en participación de los pobladores en la vida política, económica, social y cultural, estuvo precedida o acompañada de saltos educativos en número y calidad. Pero también cada vez la escuela fue un transmisor, incluso un amplificador, de las desigualdades propias de su época. Y esta constante dualidad explica por qué la educación ha sido a un mismo tiempo el principal motor y el mayor obstáculo para la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza en la región.

La dinámica de inclusión-exclusión varía mucho con el país y el período de referencia. En algunos casos y algunas etapas, el efecto inclusión ha sido más poderoso que el efecto exclusión, y viceversa. El ritmo e intensidad del proceso, así como el porcentaje de la población afectada, cambian según la fecha y el contexto nacional. Tampoco faltan las excepciones, los zig-zags, las ambigüedades. Pero aun así cabe distinguir cuatro "momentos" en la historia educativa de América Latina y el Caribe, que a grandes rasgos se corresponden con transformaciones en el concepto de Estado: los llamaremos el momento "colonial", el "republicano", el "benefactor" y el "neoliberal". Más que una historia detallada y matizada, lo que sigue es apenas una caracterización que ayude a comprender mejor el presente y construír mejor el futuro de nuestra educación.

4.1 El momento colonial.

4.1.1. La Ruptura

La llegada de los europeos a América Latina y el Caribe no significó el comienzo, sino la ruptura, de su historia educativa. Los conquistadores subvaloraron las culturas aborígenes e ignoraron su rica diversidad. Sin más ni más extinguieron, por ejemplo, los dos tipos de establecimientos escolares de los *mexicas*: el calmécac y el telpochcalli. Al primero asistían los hijos de los principales para aprender la religión, la moral y las artes de la guerra; al segundo, los campesinos, artesanos y comerciantes para adiestrarse en los asuntos prácticos. La misma suerte corrió el sistema de enseñanza estratificado de los *incas*, acorde con su rígida estructura social: los hombres nobles asistían a la casa de la enseñanza (yachayhuasi) y las sacerdotisas o vírgenes del sol se preparaban en la casa de escogidas (acllahusi), mientras los orfebres, arquitectos o ingenieros se adiestraban en el mundo del trabajo.

4.1.2. Primera inclusión- exclusión

Apenas una década después del Descubrimiento, la reina Isabel hubo de afrontar el dilema político que marcaría los tres siglos siguientes. Los colonizadores esperaban el permiso de la Corona para forzar a los indígenas a trabajar en sus haciendas, mientras muchos religiosos se oponían a ello para evitar su esclavitud y explotación. Colocada entre la espada y la cruz, la Reina optó por una mezcla de vasallaje (excluyente) y paternalismo (incluyente) bajo la modalidad de la "encomienda": a cambio de su trabajo forzado (o, desde 1549, de pagar tributo) el indígena debería ser protegido y educado por el encomendero. Tres elementos constituían el currículo prescrito: la lengua española, la religión católica y la formación cívica ("ley natural" y conducta "ordenada").

Este currículo era una forma de inclusión a la cultura que por entonces se consideraba superior, y aún una forma de no discriminar entre los nativos y el común de los españoles (los indígenas eran súbditos libres y la Corona no concebía a las Indias como colonias sino como reinos). Al mismo tiempo era un mecanismo de exclusión, un férreo instrumento de control social: el indígena perdía su lengua, no aprendía a leer ni escribir el castellano, y era re-socializado en las normas del catolicismo y la "ley natural"; la escuela como vehículo de aceptación de un orden político y social profundamente desigual.

4.1.3. El papel de la Iglesia

Existía, por supuesto, una religión oficial. En virtud del "Patronato Indiano", la Corona controlaba a la Iglesia colonial, mientras las parroquias y órdenes religiosas ejercían el monopolio sobre las escuelas. Así, el catolicismo dejó una impronta duradera sobre la cultura y la educación latinoamericanas. Desde entonces y en muy buena medida, a la Iglesia se deben la expansión de la escolaridad en todos sus niveles, la vitalidad continuada de las escuelas privadas, el énfasis sobre los valores, la disciplina deductiva y la vocación humanista de los intelectuales de la región. Sin embargo, al mismo tiempo se produjeron la temprana confusión entre una determinada moralidad religiosa y una ética de convivencia civil, la pasión por la verdad absoluta, la desconfianza en la modernidad y el pensamiento científico-tecnológico, que aún hoy gravitan sobre los países iberoamericanos.

4.1.4. Desigualdad educativa

En una sociedad estamentaria de peninsulares, criollos, indígenas y negros, era natural que la educación tuviera relativamente poco valor como canal de avance económico y movilidad social. Además, la frecuente rotación de los funcionarios en el Nuevo Mundo generaba desarraigo, desinterés por lo local y preferencia por las obras tangibles - fuertes militares, templos, caminos - sobre el avance de la educación y el desarrollo humano de los nativos.

Al sistema educacional tenían acceso españoles y criollos que imitaban a los nobles europeos, despreciaban el trabajo manual, admiraban la cultura libresca y se cultivaban en la escolástica y la Contrareforma. En el Brasil - donde la Colonia fue una empresa aún más privada que en Hispanoamerica y donde escaseaba la población indígena - también los blancos despreciaban el trabajo manual y las actividades prácticas o mecánicas, tenidas como propias del esclavo. A la escuela primaria asistían sólo quienes pagaban contribuciones a la parroquia o a los jesuítas, cuya presencia en ese país fue más decisiva que en las colonias españolas. Los colegios, que exigían pureza de sangre, eran medios de prestigio y el paso previo para estudiar derecho o medicina, en Portugal y Francia, respectivamente. Los graduados de la secundaria podían optar también por ingresar a la administración imperial; así se acentuaban el desarraigo con lo local y el aislamiento de las clases altas.

Pero el hecho de que la educación formal fuera un privilegio exluyente no estuvo limitado a las Indias: también en España y Portugal, la gran mayoría de la población era analfabeta y también allá fue intensa la desigualdad educativa. Además, razones de Estado impedían el acceso de los indígenas y los negros a las escuelas: su educación podría fomentar la subversión y el abandono de la fe. Por eso no sólo hubo desidia del Estado en materia cultural sino persecución abierta, como lo prueban la censura generalizada o la orden de incautación de las imprentas (1747).

4.1.5. Avances en la escolaridad basica

Y sin embargo se dió también una dinámica de inclusión. Por ejemplo: en Texcoco, México, donde los franciscanos fundaron la primera escuela para indígenas en 1523; este modelo pionero de educación popular se extendió pronto a otros países, aunque fue abandonado a fines del siglo ante la oposición del gobierno y algunos sectores del clero. También en México, los “hospitales”

fundados por Fray Vasco de Quiroga, eran comunidades donde los indígenas recibían educación religiosa, luego de trabajar una jornada revolucionaria para la época: seis horas diarias. Y en Paraguay, en medio centenar de pueblos, las misiones jesuíticas desarrollaron un complejo y eficaz sistema de educación para el trabajo en la ganadería, las artesanías o la arquitectura.

4.1.6. La excepción del Caribe.

Durante la época de la esclavitud, la situación educativa en el Caribe británico era aún más precaria que en Iberoamerica: sencillamente no existía una opción escolar para los negros, con excepción de lo que algunos misioneros pudieran realizar. Durante los siglos XVII y XVIII nacieron algunas fundaciones y escuelas privadas para educar a quienes fueran clasificados como blancos. No obstante, con la liberación de los niños esclavos en 1834, la alfabetización se convirtió en un medio necesario para la estabilización social y, sobre todo, para la lectura e interpretación de la Biblia. A partir de entonces se multiplicaron las escuelas primarias organizadas principalmente por iglesias protestantes. Como resultado, ya antes de 1900 la educación primaria se había masificado, lo cual influyó muy favorablemente sobre la ulterior historia cultural y social de los países del Caribe. Sin embargo, y también desde el s. XIX, quedó instituida una aguda distinción entre la primaria y la secundaria: la una abierta a todos, la otra para ricos exclusivamente.

4.1.7. La Universidad

Pero la contribución más profunda y duradera de la Corona española al desarrollo de la inteligencia de las naciones americanas fue la universidad. Durante el período colonial se fundaron 25 instituciones de educación superior en América Latina. La universidad colonial reproducía la organización medieval y los métodos escolásticos de sus pares en Salamanca y Alcalá. La teología, la filosofía y el derecho ocupaban el centro de la actividad docente, con escaso interés en la formación práctica y en la cultura local. Las dimensiones intelectuales y manuales del aprendizaje estaban claramente separadas. La enseñanza era memorista y con frecuencia en latín. En las universidades se sentía el influjo de la Inquisición; no había apertura a la innovación; los descubrimientos y debates científicos eran ajenos a las aulas; las ideas, movimientos políticos o las teorías económicas en boga ganaban adeptos gracias a los pocos periódicos y a pesar de la censura de los libros, burlada por formas clandestinas de acceso y difusión. Sólo dos siglos

después de abrirse las primeras universidades, surgió una definida curiosidad en torno de las ciencias naturales, alimentada por mayores contactos con el exterior y la expansión de la industria minera. También surgió el periodismo que ayudó a desarrollar el pensamiento crítico y el incipiente espíritu nacionalista.

4.1.8. Vientos de cambio

La historia de los movimientos de reforma educativa se remonta al s. XVIII, cuando el nuevo régimen de los borbones incluyó "la instrucción de la juventud y la promoción de las ciencias y las artes como principios fundamentales del buen gobierno y fuente de felicidad y prosperidad del Estado", según palabras de Manuel de Guirior, Virrey de la Nueva Granada, quien propuso reformas que no pudieron llevarse a cabo.

Al finalizar aquel siglo, el modelo colonial entró en crisis y, tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo, se sintió el impulso renovador de la Ilustración. Este movimiento estimuló la instrucción de la clase dirigente y la incorporación de nuevos sectores, desalentó la hegemonía educativa de la Iglesia, reconoció a los niños como sujetos activos del aprendizaje, concibió a la instrucción primaria como un medio para superar la desigualdad social, y erosionó el principio de autoridad. La corriente ilustrada no atacó a fondo el régimen colonial, pero sí reivindicó el carácter innovador de la educación y apuntaló el concepto de un Estado interventor en lo social. Al desprestigio experimentado por la monarquía tras la Revolución Francesa, siguió un movimiento educativo partidario de la igualdad y la soberanía popular. Al despegar el s. XIX eran frecuentes las denuncias sobre mala calidad de las escuelas, las exigencias para abrir planteles de carácter público y las censuras a quienes se oponían a la enseñanza de asignaturas técnicas y cívicas.

4.2. El momento republicano.

4.2.1. El descubrimiento de la educación

Entre 1808 y 1810, casi por accidente, la mayor parte de los países hispanoamericanos vivió una transición política de gran calado: reemplazar el régimen absolutista y la noción del origen divino de la autoridad, por un gobierno representativo o "democrático", cuya legitimidad deriva de la voluntad del pueblo.

Fué el resultado inevitable de la invasión napoleónica y la abdicación de Fernando VII.

El subsiguiente proceso de Independencia debía entonces girar en torno de quién constituía “el pueblo” o “la nación” y cómo habría de ser representado en los órganos del Estado. El “pueblo” eran por supuesto los americanos, no los peninsulares, de suerte que cada “nación” americana debía separarse de la “nación” española. Pero había dos lecturas opuestas sobre la representación de ese pueblo. Para la minoría, se trataba de una representación estamentaria o corporativa, similar a la de los “estados generales” de la Asamblea Francesa; a su propia manera, esta propuesta consevadora estaba más próxima a la tradición medieval española (gremios, nobleza, clero...) y aún a las tradiciones indígenas (clanes, etnias...). Sin embargo, acabó por imponerse la versión más radical de la democracia, la versión más moderna y, también, la más ajena a la cultura local: el Estado representa a los “ciudadanos”, a las personas individualmente consideradas, y no a los grupos o estamentos sociales. Ya para 1812-1813, las constituciones americanas habían consagrado el principio de que el Estado era la expresión de la “voluntad general”, el representante de la ciudadanía.

La aceptación del principio democrático habría de desencadenar y enmarcar el rico debate en torno a la educación que atraviesa todo el s. XIX. En primer lugar, porque la escuela pasa a ser un ingrediente cardinal de la vida política: ella crea (o debe crear) la identidad nacional, el consenso mínimo necesario para que la “voluntad general” se exprese con fluidez. En segundo lugar, porque la educación, al menos en teoría, pasa a ser una responsabilidad fundamental del Estado: como representante de lo *general*, al Estado compete asegurar que la escuela llegue a todos los ciudadanos y refuerce la unidad nacional. En tercer lugar, porque la educación no debe seguir siendo monopolio de la Iglesia, si el Estado tiene su origen en el consenso civil y no en la voluntad divina. Y en cuarto lugar, porque en torno al principio democrático nacerá una nueva forma de dualismo educativo: por una parte, se intentará extender la ciudadanía desde los derechos políticos a los derechos sociales, comenzando por la educación (movimiento incluyente); por otra parte, se intentará reducir el concepto de ciudadano - y el derecho a votar - a quienes fueran alfabetos o hubiesen alcanzado un cierto nivel educactivo (movimiento exluyente).

4.2.2. <u>Muchas ideas, pocas realidades</u>

La paradoja de casi todos los países latinoamericanos durante el s. XIX podría resumirse así: el Estado republicano surge de la nación y la democracia; pero tanto la identidad de cada "nación" como la democracia ciudadana eran ideales más que realidades; de esta manera, un Estado débil tiene que hacerse cargo de construír "desde arriba" la nación y la democracia. Por eso, la educación ocupa un lugar central en el debate político a lo largo del siglo; pero, también por eso, las realizaciones del Estado en materia educativa fueron bastante escasas.

En efecto, el desorden administrativo y social de las guerras de independencia apenas si permitió a los primeros gobiernos ocuparse de las escuelas. Y luego sobrevino medio siglo de inestabilidad y conflictos en torno a aspiraciones caudillistas, a la cuestión regional y a la cuestión religiosa. A esta ostensible debilidad del Estado ayudaron factores muy diversos: la penuria fiscal, la ausencia de los actores urbanos que habían mantenido al gobierno virreinal (comerciantes españoles, burócratas y clero), la nueva preponderancia de los miliatres, la falta de vías de comunicación, el predominio de la hacienda semiautárquica como forma de organización social..... El resultado de todo eso fué hacer del XIX un siglo casi perdido para la educación a cargo del Estado.

La situación comienza a cambiar después de 1870 o 1880, cuando crece la demanda mundial por materias primas de origen latinoamericano, aumenta la inversión, mejora el transporte, se eleva el ingreso fiscal y el Estado fortalece su capacidad militar y administrativa. Hacia fines de siglo - y en los mayores, aunque no en todos los países del área- el Estado por fin estuvo listo para ejecutar proyectos educativos de envergadura. Infortunadamente, sin embargo, ya para entonces se había aquietado el fervor nacionalista y democratizante que inspirara el proyecto educativo en los albores de la República. Y ésta, exagerando un poco, fue la paradoja de la educación republicana: ideas sin recursos al comienzo, recursos sin tareas al final.

4.2.3. Primeros intentos de educación para todos

La idea de los libertadores era clara: una república independiente necesita ciudadanos educados. Por eso en las Cortes de Cadiz, todavía bajo la ocupación napoleónica, los voceros de las Indias exigieron educación pública y gratutita para los pobres. Por eso, ya en 1821, la Constitución de Angostura afirma que el maestro debe ser escogido "entre los hombres más virtuosos y sabios. Este empleo será el más considerado y los que lo ejerzan serán honrados, respetados y amados como los primeros y más preciosos ciudadanos de la República". Por eso, no

obstante las urgencias de la guerra, militares como Rivadavia, O'Higgins, San Martín y Bolívar, impulsaron el sistema de enseñanza mutua o escuela lancasteriana. Otro tanto harían un Joao Baptista de Quiroz en Brasil o un Henry Cristophe en Haití. Para época de escasez, buena fórmula era la de un maestro con muchos niños al mismo tiempo, apoyado por alumnos aventajados que hacían las veces de monitores. La escuela lancasteriana fue replicada en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Haití, México, Perú, y Venezuela, aunque su cobertura siempre fue muy reducida.

Desde la primera mitad del s. XIX, las escuelas de cada país comenzaron a "inventar la memoria colectiva" que necesita una nación: los héroes de la Independencia fueron siendo mitificados, a tiempo que los conflictos limítrofes se aprovechaban para inculcar el nacionalismo. También algunos gobiernos pretendieron ampliar en grande la cobertura de las escuelas públicas. La Constitución brasileña de 1824, por ejemplo, garantiza la primaria universal y gratuita; México dispone subsidios estatales para la escuela lancasteriana desde 1822. Sin embargo - y en honor a otra tradición latinoamericana - "la ley se obedece pero no se cumple". El número y la proporción de niños matriculados aumenta muy lentamente a lo largo del siglo, e incluso disminuye en ciertos países o subperíodos. Sin ignorar el valor simbólico de tales procesos, hay aquí otra expresión del dualismo entre unas formas incluyentes y unas prácticas excluyentes.

4.2.4. Controversias y resistencias.

Pero el formalismo y la débil administración pública no fueron los únicos obtáculos para avanzar hacia la escuela universal. También había graves desacuedos entre las clases altas acerca del contenido y papel de educación, desacuerdos que sin embargo no afectaron su común reticencia a la escolarización masiva de los pobres.

Las desaveniencias eran amargas: por ejemplo en Colombia, la reforma educativa de 1870 precipitó una guerra civil. El principal y más amargo desacuerdo giraba en torno de la cuestión religiosa. Anclados en el modelo colonial, los conservadores se inclinaban por mantener el control de la la Iglesia Católica sobre la educación; los liberales, afines a las crecientes clases medias urbanas, eran partidarios de la escuela laica. La libertad de enseñanza -que unos invocaban para defender la educación confesional y otros para combatirla- fué un segundo tema de controversia. El fundamentalismo llegaba a tal punto que algunos sectores

“progresistas”, en nombre de la libertad, rechazaron la obligatoriedad de la educación. En Colombia en 1850 y dos décadas antes en México, las universidades fueron suprimidas no solo por el carácter eclesial que conservaban, sino además porque restringían “la libertad de oficios y profesiones”.

La cuestión indígena fué otro ingrediente del debate educacional. Mientras la mayor parte de la dirigencia - el “patriciado”- estaba convencida de su superioridad cultural y su misión “civilizadora”, algunos líderes populares (por ejemplo, un Pedro Molina o un José Cecilio del Valle en Guatemala) proponían revivir desde la escuela las raíces indígenas de nuestra cultura. En otros países, se trataba de la asimilación masiva de inmigrantes; Argentina, por ejemplo, se debatió entre la escuela confesional y la escuela pública para preservar su unidad nacional, desde fines del siglo XIX.

Estas y otras controversias educativas - por ejemplo, educación para los ex-esclavos, centralismo o federalismo en la gestión educativa, formación general versus formación para el trabajo- marcan la historia intelectual del período republicano y definen la distancia entre los dos bloques que se disputaban el poder. Aunque la realidad de cada país y cada subperíodo fue por supuesto más compleja, a grandes rasgos cabe hablar de un bloque “conservador” y otro “liberal”. El primero - integrado por los terratenientes, el clero y la burocracia - gravitaba hacia la escuela confesional, la no intervención del Estado y la restricción del acceso; el segundo - formado por los nuevos comerciantes, los banqueros y los profesionales urbanos- prefería la escuela pública, la presencia del Estado y la ampliación de la cobertura (a las clases medias y para aprender un oficio).

Con todo, más allá de los matices y los desacuerdos, las clases altas u “oligarquías” del período republicano desconfiaron de la escuela universal y dificultaron la alfabetización masiva. Movidos por el temor a la participación política de los sectores populares, se negaban a educar las mayorías y la mismo tiempo restringían el voto a los ciudadanos educados (en Chile y Brasil, para no ir lejos, los analfabetas estuvieron excluídos de las urnas hasta 1973). Más aún, liberales y conservadores coincidían en su desinterés por llevar educación a los campesinos, que para entonces constituían el grueso de la población latinoamericana: los liberales por su raíz urbana y los conservadores por estar comprometidos con las haciendas, servidas por indígenas y peones que no tenían “necesidad” de leer para trabajar.

4.2.5. <u>Los episodios más lúcidos</u>

Y sin embargo, del debate surgieron algunas de las reflexiones más profundas y las propuestas pedagógicas más visionarias de América Latina y el Caribe (* ver Cuadro 2). Para aludir apenas a algunas nombres cimeros, Domingo Faustino Sarmiento deploraba el estado de "barbarie" que seguía padeciendo el continente medio siglo después de su Independencia, y afirmaba que la razón de ser del Estado en América era alcanzar la "civilización" esto es, la educación de los indígenas, afroamericanos y mestizos. Desde México, Jose María Luis Mora y Valentín Gómez Farías abogaban con ardor por la escuela universal y laica. El venezolano Andrés Bello insistía desde Chile en la necesidad de educar a todos para constituír y mantener un orden libre y progresista. Desde el Uruguay, Pedro José Varela demandaba una educación popular y también científica, un "nuevo orden" que debía incorporar a los artesanos, obreros y campesinos excluidos del proyecto de Nación impulsado por la clase dominante. Hacia 1835, Mariano Galves defendía en Guatemala la gratuidad y obligatoriedad de la primaria. En Costa Rica don Mauro Fernández impulsó la apertura de las primeras escuelas para mujeres y empezó a ampliar la educación primaria, cuando la vida económica aún no requería saber leer y escribir. En Perú, Ramón Castilla expande la educación a cargo del Estado e introduce la escuela normal. Don Benito Juárez decía con mucho acierto que el problema de nuestras escuelas es la pobreza, que sólo a partir de la herencia indígena habría futuro para México y que en la base de la educación habría de estar la tolerancia. José Marti, en las postrimerías del siglo, soñaba con una escuela latinoamericanista y con una Cuba inundada de libros y bibliotecas.

4.2.6. Educación pública para las clases medias

Hacia el último tercio del s. XIX, el común auge de las exportaciones agrícolas y mineras en varios países de la región, permitió consolidar el Estado nacional y estímuló el crecimiento de las clases medias (burocracia y trabajadores de los servicios). Este proceso se intensificó durante las primeras décadas del s.XX, a favor de la industrialización incipiente en buena parte de América Latina. Sin embargo, aún no era urgente acudir en forma masiva a la mano de obra calificada para la industria, la minería o la agricultura, de suerte que el primer impacto de la modernización económica sobre la escolarización popular fué relativamente reducido. Así, las clases medias tendieron a acaparar en forma "prematura" los beneficios del incipiente Estado benefactor, y comenzaron a desarrollar una capacidad de movilización política que habría de incidir a fondo sobre la evolución ulterior del sistema educativo. Aunque la escasez y la pobreza de las escuelas

primarias era entonces patente, el fisco comenzó a subsidiar la educación secundaria, vocacional y superior de algunos grupos urbanos de clase media. Esto obedeció en parte a la presión de los interesados, en parte a la ya mencionada estrategia de extender la ciudadanía "de arriba hacia abajo", y en parte a las nuevas necesidades del mercado laboral. Así, dentro de la secundaria, se prefirieron las especialidades comerciales y los idiomas modernos; en la universidad, aunque con pocos alumnos, se abrieron programas de agronomía, economía, ingeniería y medicina (cuya expansión habría luego de ser truncada por razones de costos).

4.2.7.La gran exclusión

América Latina entró al s. XX sin haber cumplido la promesa del s. XIX: ciudadanía para todos, educación primaria universal, acceso común a la cultura que define la real pertenencia a una "nación". Al contrario: predominaba el analfabetismo en casi todos los países. Mientras tanto, en el Caribe anglófono se había cumplido la promesa educativa, pero faltaba la promesa de la libertad: la "nación" tenía un problema de identidad cultural que todavía hoy afecta el desenvolvimiento de las islas (* ver Cuadro 1).

El predominio del analfabetismo al despegar la modernización económica contrasta decisivamente con la experiencia común a los países desrrollados. En las sociedades europeas del Norte y en las anglosajonas de ultramar, la alfabetización estuvo vinculada al protestantismo, cuya gran innovación cultural consistió en hacer que el hombre se comunicara con Dios leyendo un libro. La alfabetización fue una prioridad de las iglesias y el aprendizaje de la lectura fue anterior a su necesidad económica. No es de extrañar en consecuencia que, hacia fines del s. XIX, la inmensa mayoría de los conscritos militares de los países nórdicos supiera leer y escribir. En Francia, a partir de la Revolución, el Estado asumió la tarea de sustituír la enseñanza católica del ancien régime por una educación laica que superase las denominaciones religiosas y sus guerras de antaño; así, al establecerse la educación popular, en el último cuarto del s. XIX, lejos de iniciarse la alfabetización se estaba culminando un proceso. Los demás países católicos de Europa también se incorporaran, en menor escala o más tardíamente, al movimiento alfabetizador que insinuó la Contrarreforma y que habría de ser magnificado por las movilizaciones políticas que sacudieron al Continente durante el s. XIX: entonces el Estado optó por ambiciosas medidas de integración nacional, comenzando por la escolaridad primaria, que habría de asegurar una generación alfabetizada al despuntar el nuevo siglo.

En América Latina las iglesias no cumplieron aquel papel alfabetizador y tampoco existió un tejido de instituciones no gubernamentales con capacidad de promover la educación de las grandes masas. Más aún, salvo algunas excepciones, como Costa Rica y Uruguay, los analfabetos estuvieron excluidos del derecho al voto incluso hasta fechas muy recientes. A pesar de ello, ni partidos ni movimientos sociales emprendieron la alfabetización como labor política en una escala similar a la que llevaron a cabo partidos liberales y socialistas en el siglo pasado en Europa.

Como consecuencia, ya bien entrado el s. XX, la gran mayoría de los latinoamericanos seguía excluída del acceso a la cultura: hacia 1950, casi la mitad de los adultos no sabía cómo comunicarse por escrito, algo así como 1 de cada jóvenes asistía a la escuela secundaria, y las universidades ofrecían cupos para apenas 2 ó 3% de la población en edad elegible.

4.3. El momento benefactor

4.3.1. <u>La gran inclusión</u>.

Si el siglo XIX fue de ideas, el siglo XX fué de ejecuciones. Ante todo: la cobertura del sistema educacional en sus distintos tramos y modalidades creció a ritmos cada vez más acelerados. Cierto que hasta los años 50, como acaba de verse, los logros todavía eran muy pobres; pero no es menos cierto que, en comparación con los albores del siglo, los avances habían sido notables: la pequeñísima minoría ilustrada de fines del período republicano había dado paso a una población semialfabetizada y con algún acceso a la escuela. Durante las tres décadas subsiguientes - según mostró el Capítulo 2- las tasas de escolaridad aumentaron de modo espectacular; y esto es más encomiable si se recuerda que América Latina y el Caribe por entonces se encontraban en plena explosión demográfica.

Talvez más importante - aunque menos visible - fue el cambio en el modo de concebir la educación. Ayer era un lujo más o menos remoto y hoy es un derecho no controvertido; ayer era una opción individual y hoy es una obligación del Estado. El “pacto de ciudadanía”, que hace cien años se reducía a los derechos políticos, se fué ampliando con el siglo a los derechos sociales: y a la educación en primer lugar. La lucidez personal o el favor esporádico de los gobernantes fué dando paso a la antes inexistente “política social”, con su legitimidad, con su

presupuesto, con su aparato administrativo y con su obligación de llegar a todos los ciudadanos sin discriminación alguna.

4.3.2. El Estado educador.

Así, la drástica reducción del analfabetismo y el aumento de cobertura escolar se debe fundamentalmente a la acción del Estado. Por supuesto que las educación privada también se expandió de modo sustantivo, sobre todo en el caso de las universidades y los colegios de secundaria; incluso, en algunos países y subperíodos, la matrícula en planteles privados aumentó más que en el sector público. Pero la tarea de escolarizar nuevos grupos sociales - y, en especial, a los grupos pobres - corrió básicamente por cuenta del Estado.

El activismo estatal, nacido allá por los 1870-1880 en los países pioneros de América Latina, también tendió a aumentar durante el siglo XX y hasta el comienzo de la última década. Este "siglo del Estado" naturalmente se nutrió de las ideologías mundiales en boga, contando el socialismo, el populismo, el keynesianismo, la doctrina social católica y, en nuestro caso, el pensamiento de la CEPAL. Con diferencias de intensidad y de fecha, los Estados latinoamericanos y caribeños asumieron papeles cada vez más variados y más significativos en la vida económica, social y cultural. Incluyendo, claro está, la regulación, financiación y administración del servicio educativo.

4.3.3. Semillas de exclusión.

La consolidación del Estado a finales del período republicano fue una condición esencial para masificar la cobertura de las escuelas públicas. Con todo, las características iniciales de aquel proceso de consolidación introdujeron tres sesgos excluyentes, que abrían de irse marcando con el correr de los años.

En primer lugar, el centralismo. Puesto que la "nación" todavía era una realidad precaria, su unidad fué casi siempre impuesta desde el centro y su identidad se construyó de arriba para abajo. La religión, la burocracia y la escuela jugaron papeles cruciales al respecto. Por regla general, en vez de seguir en conflicto con la Iglesia, los gobiernos aprovecharon la fuerza unificante del catolicismo (salvo casos como México o Argentina). Los militares aseguraban el orden y los jueces llevaban la ley (y el legalismo) a las regiones más apartadas. Los maestros eran nombrados y controlados desde la capital. Hubo por supuesto la excepción

conspicua del Brasil federal desde 1889 y algunas más; pero el centralismo - o en todo caso, el gigantismo educativo - se convirtió en la norma latinoamericana y hasta caribeña. Así, la escuela no fué una institución autónoma, ni una criatura o un patrimonio vivo de las comunidades: nació en frío. También así, el sistema escolar quedó expuesto desde un comienzo a las presiones corporatistas y a los usos electorales que reseñó el Capítulo anterior.

En segundo lugar, la temprana gravitación del sistema educativo hacia las clases medias. Esta tendencia, ya enunciada, se fué acentuando a lo largo del siglo. Por un lado, y así fuese de modo esporádico y disparejo, las clases medias crearon sus propios partidos políticos o se movilizaron en defensa de sus aspiraciones educativas. Tal activismo se dió en contextos tan diversos como la Revolución Mexicana, el movimiento universitario de Córdoba, el populismo de Alessandri en Chile, la crisis del 29, el Estado Novo de Vargas, el APRA peruano, la Revolución Boliviana, el Justicialismo argentino, la Independencia de casi toto el Caribe anglófono, el movimiento estudiantil de los años 60, o hasta los golpes militares de las décadas subsiguientes.

Por otra lado, el valor *laboral* de la educación fue ganando a expensas de su valor *político* y, ya para mediados del siglo, el esfuerzo del Estado en esta materia se defendía casi exlusivamente como una "inversión en capital humano". A medida que la economía se tecnificaba, la escuela como instrumento de calificación *diferencial* para el trabajo iba siendo más importante que la escuela como constructora de nación, de una comunidad de ciudadanos esencialmente *iguales*. Mientras en Europa la alfabetización llegó antes que la industrialización, en América Latina llegaron al mismo tiempo, y esto ahondó el sesgo excluyente de sus sistemas educacionales.

Pero, en tercer lugar, el nexo entre educación y trabajo estuvo mediado por un doble filtro: credencialismo y escaso énfasis sobra la dimensión científico-tecnológica del curriculo.

La hipertrofia burocrática del Estado en buena medida fue responsable de lo primero. Ni la minería, ni la agricultura comercial, ni el sector servicios reclamaban en realidad contingentes muy amplios de operarios calificados; en cambio se multiplicaron los trabajos - y los trabajadores - de cuello blanco. América Latina y el Caribe saltaron del empleo agrícola a la terciarización anticipada (pues la industria nunca ocupó más que un quinto de la población activa), y así se desdibujó la correspondencia clásica entre formaciones y oficios. A falta de señales *laborales*, el diploma se convirtió en una señal *social* de

empleabilidad, y así explotó la demanda por cupos en las universidades y otras escuelas de prestigio.

Entre tanto, las tecnologías nos llegaban en paquetes importados, sin necesidad casi de adaptación y con muy poco efecto multiplicador sobre el saber local: enclaves mineros, industrias extranjeras y maquinaria o equipo "llave en mano" jalonaban desde entonces y han seguido jalonando el avance tecnológico de América Latina y el Caribe. Con excepciones tan notables como insulares y tan laudables como dispares, la región incorporó muy lentamente el progreso técnico y nunca se apostó a la investigación de punta. En vísperas de entrar al "siglo del conocimiento", este vacío pedagógico y cultural se vuelve inmenso.

4.3.4. Demandas de diversificación y enriquecimiento

Pero aquellos sesgos excluyentes no alcanzan a desmentir el hecho central: el nivel medio de escolaridad ha dado pasos de gigante entre cada generación y la que sigue, de suerte que los 520 millones de latinoamericanos y caribeños de hoy tienen mucho mejores oportunidades educativas que la de aquellos 63 millones que poblaban la región en 1900. En efecto, la dinámica social, económica, política y cultural ha estimulado de mil maneras el avance y la diversidad de la educación y el sistema educativo. Cada país (cuando no cada provincia o cada municipio) tienen su peculiar historia socioeducativa; pero talvez quepa mencionar tres procesos comunes.

La urbanización es el primero. América Latina y el Caribe es la región más rápidamente urbanizada en la historia del mundo. Ciudades cuyo tamaño se duplica cada 15 años, megalópolis conformadas en cuestión de unas décadas y tasas de inmigración en exceso del 5% anual no fueron rarezas durante la segunda mitad del siglo. Y la urbanización arrastra la escolaridad. Por una parte, es más fácil y barato atender poblaciones concentradas. Por otra parte, la presión política en la ciudad es mucho más apremiante, incluso más amenazante. Sobre todo: la vida urbana exige por lo menos saber leer, escribir y calcular. Exige mucho más: la ciudad latinoamericana fué y es todavía una Meca de oportunidades a donde todos llegan para competir; la educación es el medio primero y principal para triunfar en la urbe. Por eso, más allá de sus muchos contrastes culturales, los migrantes a nuestras urbes tienen como su más común denominador la aspiración de educarse.

El cambio ocupacional es el segundo. La razón de trabajadores manuales a no manuales se invirtió en unos 40 años; y, casi que por definición, un trabajador no

manual es un trabajador educado. El aumento absoluto y porcentual en el empleo de cuello blanco, la constante diversificación de los oficios directivos, técnicos y profesionales, junto con la contínua renovación en el contenido de los oficios -para no volver sobre los "analistas simbólicos" del Capítulo 1- por sí solos darían cuenta suficiente de la revolución educativa que América Latina y el Caribe experimentaron durante esta época.

La vitalidad cultural es el tercero. El pluralismo de América Latina y el distinto pluralismo del Caribe hunden cada uno sus raíces en la noche del tiempo. Más aún, como aquí mismo sostiene Carlos Fuentes, hay una continuidad numerosa y secreta entre las tres urdimbres históricas de la herencia latinoamericana, que contrasta con la ruptura postiza de las ideologías. Lo cual no contradice sino más bien sustenta la conclusión de que en este siglo global han florecido, como nunca antes, las culturas locales de América Latina y el Caribe. En las comunidades indígenas, en la aldea campesina, en los movimientos urbanos, en la provincia apartada, en las profesiones clásicas, en las artes plásticas, en la música, en la literatura, en la filosofía, en cada disciplina científica, en los nuevos humanismos de género y de minorías, en las iniciativas del "tercer sector", nacen exigencias y florecen propuestas que una y otra vez tensionan el contenido de nuestra educación, sus métodos y sus rutinas.

4.3.5. Los desequilibrios resultantes.

La escolarización siguió un ciclo "natural" y más o menos uniforme en los distintos países desarrollados: primero se universalizó la escuela primaria, luego creció la secundaria y finalmente se fue ampliando la cobertura del sistema universitario. Como se recordará del Capítulo 2, otro tanto sucedió en los países del Sudeste de Asia. Pero en la América Latina del s. XX, los tres tramos crecieron de modo simultáneo y desarticulado. En el Caribe anglófono, la secundaria se bifurcó entre una modalidad académica de alto prestigio y una modalidad técnica que no ha logrado consolidarse. Esta simultaneidad desorganizada de alguna manera apunta a la heterogeneidad y la riqueza interna de nuestras sociedades. Pero también resume la desigualdad y el efecto excluyente de la escuela, en tanto las usuarias y usuarios de cada nivel educativo se reparten de modo tan disparejo entre las clases sociales, los grupos étnicos, las regiones, el campo y la ciudad.

4.3.6. Trayectorias distintas

Lo dicho hasta aquí no debe dejar la impresión de que América Latina y el Caribe sean, ni mucho menos, un continente homogéneo en cuanto a la educación o los sistemas educativos concierne. Al revés: en esto, como en todo, la nuestra es una realidad abrigarrada y variante. Para ilustrar el punto, Germán W. Rama ([45]) propone distinguir cinco patrones en el desarrollo nacional de los sistemas educativos de América Latina, a saber :

Países de temprana modernización social y educativa. Este es el caso de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. Sociedades con poca presencia indígena, de escasa población rural y más bien equitativa distribución del ingreso. Aquí la educación primaria es universal y prácticamente todos los niños completan entre 8 y 10 años de escolaridad.

Países de modernización educativa acelerada. A partir de los años 60, y cada uno por sus razones propias, Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela emprendieron proyectos muy ambiciosos de modernización educativa y ampliación de cobertura. El avance fué notable pero disparejo, con la consecuencia de un sistema educacional nítidamente segmentado.

Países de crecimiento económico con desequilibrio estructural. Figuran en esta categoría Brasil y México, los países más populosos y donde se genera la mayor parte del producto de la región. Dentro de ellos coexisten el Primer y el Tercer Mundo, regiones donde la escolaridad media llega a 8 o 10 años, con otras donde no llega a los 5 o siquiera a los 3 años. En muchos casos, las desigualdades regionales se entrecruzan además con diferencias raciales y culturales.

Países y regiones con fuerte participación de población indígena o culturalmente diferentes. Existen grandes núcleos de población indígena que, aunque fueron desplazados hacia tierras de escaso valor, mantienen la decisión pertinaz de conservar su identidad cultural. En la región andina, esta situación es más evidente en Bolivia, Ecuador y Perú; en mesoamérica, en Guatemala y el sur de México; y en el sur, en Paraguay. Para estas y otras poblaciones indígenas, las oportunidades de acceso y permanencia en la escuela son muy limitadas, sobre todo en el caso de las mujeres.

Países de base agraria y escaso desarrollo socioeconómico. Rasgos que definen a los países de Centroamérica y el Caribe hispanoparlante, con excepción de Costa

---

[45] Rama, Germán W.: Educación, participación y estilos de desarrollo en Amárica Latina, Kapelusz, Buenos Aires, 1984.

Rica. En estos casos, las oportunidades educativas fueron menores y estuvieron muy segmentadas según origen étnico, residencia rural-urbana o extracción social.

Cuba constituye un caso único, por su condición de país socialista y el papel especial que la revolución le atribuye a la escuela (ver Cuadro 6 del Capítulo 1). Haití, con las peculiridades de su sociedad créole y el hecho de ser el país más pobre del Hemisferio, tiene índices de escolaridad formal muy insatisfactorios.

A la, luz de los parámetros anteriores, la trayectoria del *Caribe anglógono* podría caracterizarse por la alfabetización temprana, por la segmentación entre los muchos grupos étnicos que lo habitan, por el intento de "caribeñizar" el currículo después de la Independencia, y por el dualismo de sus escuelas secundarias.

4.4 El Momento Neoliberal

4.4.1. Una inquietud mundial.

La crisis del Estado Benefactor es un fenómeno mundial asociado con la globalización: en fecto, la presión de la competencia internacional obliga en todas partes a reducir el "peso muerto" de los impuestos y la ineficiencia del gasto social. En Estados Unidos, el sector público había pasado de representar un 21% del PIB en 1950 a un 33% en 1980, y el gasto del país en servicios sociales (incluyendo salud) se había disparado hasta un 41% del Producto Nacional a comienzos de los 80; no extraña pues que, frente al desafío económico de Japón y Alemania, los norteamericanos acogieran con entusiasmo la "revolución neoliberal" que proponía el Presidente Reagan. Algo similar sucedió en la Inglaterra de la Señora Tatcher, cuando el gasto público había llegado a ser un 53% del PIB y el gasto social absorbía más del 60 % del presupuesto nacional. Y así, como en un efecto dominó, los países industriales se fueron embarcando en programas ambiciosos de privatización y deregulación, con el ánimo de fortalecer la competitividad internacional de sus economías.

El fracaso de la Unión Soviética y de su economía centralmente planificada reforzó el escepticismo en la intervención estatal y en el paternalismo de la política social. Las viejas y las nuevas teorías económicas que defendían el mercado à outrance tuvieron entonces su floración, y los ministerios de todos los países se llenaron de reformadores entusiastas. Las llamadas al "desmonte" o al menos a la "reingeniería" del Estado se convirtieron en la orden del día.

Había, sin embargo, una gran paradoja: como arguyó a espacio el Capítulo 1, en la sociedad del conocimiento la educación pasa a ser el primer determinante de la competitividad internacional de cada nación. Por eso, la educación pública no fue "desmontada" en las países industrializados, ni en efecto disminuyó la intervención estatal en esta materia. En cambio se ha registrado el "redescubrimiento" de la escuela; y en todas partes se está dando un intenso proceso de búsqueda y experimentación, que por supuesto incluye formas nuevas de interacción entre los varios agentes, públicos o privados, que participan en la tarea de educar. Una mirada rápida a estos procesos puede resultar ilustrativa.

En Estados Unidos, la reforma de la educación ha sido una prioridad de la agenda nacional desde hace más de una década. El debate gira en torno de tres posiciones. Quienes consideran que el cambio es urgente porque la calidad de las escuelas ha decaído o porque el sistema educacional "avanza a pasos incrementales, en un ambiente de cambios exponenciales". Quienes opinan que el reformismo es un ataque puramente ideológico a las educación pública, porque "la crisis" no existe. Y quienes piensan que el problema está más allá de las escuelas y que, para recuperar el entusiasmo de los estudiantes en el aprendizaje, se necesita ir a la familia, la comunidad y el contexto más amplio de la cultura [46]. Para el Presidente Clinton, los dos problemas básicos son el bajo rendimiento del sistema escolar y la cambiante naturaleza del trabajo y de la fuerza laboral. Por eso, el Gobierno Federal ha establecido metas nacionales y está promoviendo la adopción tanto de estándares "de excelencia", como de sistemas de evaluación que permitan orientar las innovaciones y reformas locales.

El rápido proceso de integración en Europa Occidental ha motivado reformas convergentes en los sistemas educativos de los distintos países. La multiplicación de programas comunitarios, como Sócrates, Leonardo y Tempus, que promueven el intercambio intelectual y los valores europeos, está acompañada de una reestructuración de los sistemas de capacitación profesional y de la educación básica en todos los países miembros para hacerlos más compatibles entre sí.

La transformación educativa que adelantan los países de Europa Centro-oriental se orienta a facilitar su transición hacia una economía de mercado. Los cambios propuestos en Eslovaquia son típicos: desideologización, o eliminación de la

---

[46] Estas tres posiciones son ilustradas, respectivamente, por J. Murname y F. Levy (1996): Theaching the New Basic Skills, New York, Free Press; D.C. Berliner y B.J. Bruce (1995): The Manufactured Crisis: Myths, Frauds, and the Attack on America´s Püblic Schools, Boston, Addison Wesley; y L. Steinberg (1996): Beyond the Classroom: Why School Reform has Failed and What Parents Need to Do, New York, Simon and Shuster.

supremacía ideológica del Partido Comunista; diversificación de las escuelas; diseño de una nueva estructura del sistema escolar; flexibilización de los currículos, y promoción de las destrezas necesarias para la nueva economía y la sociedad democrática.

Aunque las economías emergentes del Este Asiático han seguido diversas políticas económicas y sociales, coinciden en el afán de mantener al día sus sistemas educativos. El caso de Corea del Sur es bien diciente: pese a que sus logros son justamente admirados por el mundo (escolaridad universal de 9 años, matrícula postsecundaria de 48%....), la sociedad y el Estado insisten en revitalizar contínuamente las escuelas (Cuadro 3). Los resultados se notan, por ejemplo, en el desempeño comparativo de los estudiantes de Corea, Singapur o Hong Kong en matemáticas y ciencias: no sólo superan a los de América Latina y el Caribe, sino también a sus pares de sociedades industrializadas.

4.2. Nuevo papel del Estado

Así pues, en la aldea global el Estado no ha abandonado la educación. Lo cual no significa que el viejo "estado educador" se mantenga incólume o que la ideología neoliberal no haya llegado hasta la escuela. Se trata más bien de un cambio notable y simultáneo en las áreas de intervención estatal, en la definición de los actores, y en los criterios o própósitos que habrán de guiar aquella intervención.

La idea central es simple: al Estado no necesariamente le corresponde administrar o prestar en forma directa los servicios educativos; pero sí le corresponde asegurar que los servicios tengan la calidad y cobertura que exigen los nuevos tiempos. Más específicamente, hoy se le asignan al Estado tres grandes responsabilidades en materia educativa. En primer lugar, la definición de prioridades sectoriales, a través de mecanismos de concertación democrática. En segundo lugar, la evaluación de resultados y su difusión amplia entre los usuarios. Y, en tercer lugar, la protección especial o "compensatoria" de los grupos socialmente vulnerables.

Al acentuar las funciones directivas y catalizadoras del Estado, hay un nuevo reconocimiento de que la "sociedad civil" y el sector privado tienen un lugar esencial e imprescindible en el avance de la educación. Por eso, en lugar de un "estado educador", hoy se habla en todas partes de una "sociedad educadora". Sin dogmatismos ni rigideces, se trata en cada caso de buscar la combinación óptima de actores y estrategias que mejor conduzcan a las metas acordadas.

En cuanto a los criterios de intervención y gestión, la estrategia en boga busca "reinventar el Gobierno" y reorientar el gasto público en cuatro direcciones principales. La primera es *eficiencia*: Se trata de mejorar la relación esfuerzo-resultado mediante técnicas de gerencia. La segunda es *competitividad*; se quiere que las inversiones del Estado eleven la productividad de las empresas. La tercera es *equidad*, lo cual implica canalizar los subsidios de modo más preciso hacia los pobres. La cuarta es *participación*, que significa vincular activamente la comunidad a los programas del Gobierno. Estos criterios teóricos no siempre son enteramente compatibles, de suerte que en la práctica hay lugar para variantes ideológicas más o menos "economicistas" o más o menos "sociales".

Con todo, el punto de referencia común a las "nuevas políticas educativas" tiene un sabor de clara estirpe liberal: eficiencia, deregulación, descentralización, "focalización" y participación, son quizá las cinco palabras-tema más recurrentes en el debate sobre gestión educativa que recorre al mundo y, ciertamente, a los países todos de América Latina y el Caribe.

4.4.3. El impulso inicial.

En América Latina y el Caribe, la crisis del Estado Benefactor también estuvo asociada con la globalización: ni el modelo de sustitución de importaciones podía sostenerse, ni las aduanas podían seguir siendo una fuente esencial de recursos para el fisco.

Pero esta crisis tuvo cuando menos tres peculiaridades. Primera: que aquel "Estado Benefactor" en realidad no había madurado todavía; si bien la red de protección social se había extendido notablemente desde los años 50, aún quedaban enormes bolsones de pobreza. Segunda: que el desequilibrio fiscal se agudizó más tarde y por una razón distinta de los "estados benefactores" clásicos; durante los 80, y para cubrir los intereses de la deuda externa, el déficit fiscal se elevó en muchos países al nivel insostenible de un 7 u 8% del Producto Interno Bruto. Y tercera: que la administración pública estaba trabada por la serie de "apropiaciones particulares" analizadas a en el Capítulo 3.

La primera peculiaridad hizo que el tema de la equidad y la función estatal de "compensar" o proteger a los más débiles siguieran siendo cruciales para América Latina y el Caribe. La segunda peculiaridad implicó que el ajuste macroeconómico de los 80 y primera mitad de los 90 fuera más drástico y más acelerado que en

otras latitudes. La tercera peculiaridad significó que las resistencias al cambio, corporativas y políticas, fueran muy acentuadas. En otras palabras: los países de la región se enfrentaron simultáneamente al reto nuevo de la competitividad, al reto viejo de la marginalidad social, al apremio de un severo ajuste fiscal, y a la reticencia de los intereses creados. Comprensiblemente, los actuales intentos y procesos de reforma educativa se debaten entre estas cuatro exigencias y varían en el énfasis que reconocen a cada una.

Sin embargo, al lado positivo del balance hay que sumar un hecho del más alto significado: la democratización sostenida del subcontinente. A partir de Setiembre de 1994, y por vez primera desde el momento de la Independencia, en América Latina y el Caribe no existe ninguna dictadura militar, ningún gobierno no elegido por voto popular (con la debatida salvedad de Cuba). En un país tras otro, las nuevas constituciones o reformas constitucionales introducen la democracia "participativa" al lado de la tradicional democracia "representativa". Los espacios de deliberación y los canales de presencia ciudadana tienden a ampliarse día con día; la "sociedad civil" y el "tercer sector" pululan en iniciativas y aún en ejecuciones. Las minorías étnicas, culturales, religiosas y políticas se expresan a la luz del sol. Y todo esto tiene repercusiones saludables sobre el contenido de la educación; no menos, la actividad educativa es un campo abonado para estas formas nuevas de participación e iniciativa ciudadanas.

Además, la "reingeniería" del Estado surge en medio de una convergencia ideológica estimulada por las agencias multilaterales. Es bien visible la impronta del llamado "consenso de Washington" sobre los programas de ajuste y re-estructuración en los países del área. El "redescubrimiento" internacional de la educación puede confirmarse con un par de cifras: entre 1990 y 1996, las inversiones del Banco Mundial en programas educativos de América Latina y el Caribe se multiplicaron casi * 8 veces, y las del Banco Intermericano de Desarrollo se elevaron en cerca de * 20 veces. No extraña pues que el perfil de las reformas educativas recientes haya sido profundamente influído por estas y otras entidades de crédito y asistencia técnica internacional.

4.4.4. <u>Unidad y variedad.</u>

Sería falaz suponer que las "reformas educativas" fueron un invento súbito o una imposición externa a los países de América Latina y el Caribe. De hecho, el movimiento reformista tiene una larga trayectoria y raíces curtidas en la realidad socioeducativa de cada país. Empero, si se la compara con otras grandes "olas" de

reforma (la de los años 60, en particular) queda claro que las propuestas actuales comparten ciertos rasgos básicos, ciertos objetivos y ciertos mecanismos.

Un primer rasgo básico es el alcance fundamental o muldimensional de las propuestas: Se trata de incidir a fondo sobre una variable que se supone crítica para todo el sistema, o de actuar de modo simultáneo sobre sus facetas administrativa, financiera, curricular y pedagógica. Otro rasgo común es el énfasis en la reconversión, no ya en la simple expansión cuantitativa del sistema. Y otros más son la búsqueda de consensos sociales y la pretensión de continuidad en las políticas.

Por regla general - y en consonancia con lo ya dicha "reingeniería" del Estado - las reformas educacionales se proponen cuatro objetivos principales, a saber: (a) Mejorar la eficiencia del sistema en todas sus instancias; (b) Adecuar el currículo a las exigencias de la globalización; (c) Responsabilizar a los padres de familia y las comunidades de la gestión escolar, y (d) Canalizar los subsidios hacia la población efectivamente más necesitada.

Las políticas y mecanismos más a menudo propuestos o ensayados podrían agruparse de distintas maneras. Ellos incluyen: (a) la descentralización; (b) la adopción de criterios de mercado como decir la privatización, la competencia entre escuelas o los estímulos monetarios; (c) la focalización y los subsidios a la demanda; (c) la mayor autonomía de los planteles y su gobierno compartido por la comunidad; (d) la renovación de currículos; (e) la evaluación de resultados; (f) la capacitación de maestros para el cambio, (g) las tecnologías teleinformáticas, y (h) la vinculación del sector privado.

Estos rasgos, objetivos, políticas y mecanismos en cada caso se concretan de un modo muy diverso - y también muy disparejo - (* Ver Cuadro sobre el Caribe?). Dentro de un mismo país - y más aún, por supuesto, entre distintos países - las innovaciones tienen un carácter, un alcance y un avance tan dispares, que resulta difícil hacer generalizaciones. Así y todo, cabría distinguir entre innovaciones y reformas: (a) Más o menos radicales o, si se prefiere, "fundamentalistas"; (b) Más o menos retóricas o cargadas de consecuencias prácticas; (c) Más o menos incipientes o avanzadas en su ejecución; (d) Originadas "arriba" o "abajo", en el Ministerio o en el aula, entre los técnicos o en la comunidad; y (e) Más localizadas y específicas o más generales y sistémicas.

Para ilustrar con una tipología de apenas dos dimensiones (Figura 1). Algunas reformas son "deductivo-estructurales": se originan en el Ministerio y pretenden

cambios extensos en el sistema. Otras son “deductivo-estratégicas”: se impulsan desde arriba pero sólo afectan alguna variable o proceso crítico. Las terceras son “inductivo-radicales”: propuestas ambiciosas para cambiar el sistema educativo desde la sociedad civil. Las demás son “inductivo-incrementales”: innovaciones de origen local que afectan un proceso crítico.

Gran parte de las reformas recientes caerían bajo la primera categoría. Países como Argentina, Colombia, El Salvador, México, Panamá o Paraguay han optado por proyectos ambiciosos que se vierten en una nueva “Ley General” de Educación. Otros países - Chile y Jamaica, por ejemplo – se inclinan hacia el tipo “deductivo-estratégico”: cambios selectivos que el Ministerio impulsa en áreas críticas, como decir, la capacitación de maestros o las bibliotecas escolares. República Dominicana es un raro ejemplo de reforma “inductivo radical”: entre 1990 y 1994, por inciativa del sector privado, se adelantaron estudios y dialólogos con todos los sectores de la sociedad, hasta lograr un consenso que el Estado asumió como su proyecto de reforma educativa. Por último, las innovaciones “inductivo-incrementales” son más bien comunes, e incluyen ejemplos tan distintos como la “Escuela Nueva” de Colombia o la introducción de los computadores en las aulas de Jamaica; en ambos casos la innovación se difundió gracias al apoyo de fundaciones locales, familias y comunidades.

Una fuente importante de diversidad y riqueza en las innovaciones ha sido la descentralización. Casi todos los Estados de Brasil están adelantando programas creativos y autónomos de reforma. El ejemplo de Minas Gerais es especialmente estimulante (* ver Cuadro). En Ceará, el programa “Todos por la Educación” busca la autonomía financiera de la escuela y la elección de rectores por la comunidad. Por el Amazonas navegan barcos que llevan servicios de educación y salud a los ribereños. Las escuelas integrales del Estado de Mérida en Venezuela funcionan como “islas de excelencia” en medio de las comunidades más pobres. El Estado de Aguascalientes, México, ha puesto en marcha un sistema de evaluación para medir periódicamente el rendimiento escolar y, más adelante, examinar también a los maestros. En Colombia, el Departamento de Antioquia y la ciudad de Pasto han negociado créditos independientes con el Banco Mundial. Y estas tan sólo son unas muestras de la vitalidad regional y local de las reformas en el subcontinente.

4.4.5. <u>Más expectativas que realizaciones</u>

No es fácil determinar el éxito de las reformas educativas. En primer lugar, porque existen muy distintas concepciones del “éxito”: ¿ basta con ganar la batalla legal en el Congreso u obtener financiación internacional para el proyecto? ¿Con el buen suceso de los programas piloto? ¿Con la institucionalización del mecanismo? ¿Con sus buenos resultados académicos? ¿Con los resultados laborales y sociales que, en último termino, se propuso la reforma?. En segundo lugar, porque en este campo escasean las evaluaciones rigurosas. Y en tercer lugar, claro está, porque las innovaciones en cuestión son demasiado recientes para pasar un juicio definitivo.

El panorama global, sin embargo, no parece muy alentador. Salvo algunas innovaciones que se destacan - precisamente porque son excepciones - la percepción más común entre los observadores tiende a ser pesimista. Muchas reformas - o muy buena parte de las reformas - se quedan en los anaqueles de los ministerios o en los archivos de las oficinas de planeación. Otras muchas se desdibujan al pasar a la práctica o avanzan con lentitud exasperante. Raramente se llega a transformar la vida cotidiana de las escuelas, a revitalizar las prácticas pedagógicas, a cambiar las rutinas burocráticas, a derrotar los intereses creados.

El hecho en sí no es una sorpresa. Las prácticas educativas están demasiado amarradas a la inercia y los aparatos educacionales son demasiado pesados como para cambiarlos de la noche a la mañana. En el caso de América Latina y el Caribe, hay además la ya anotada tensión entre cuatro demandas incongruentes: la adecuación de la escuela a la aldea global, la tarea pendiente de la equidad, la severa restricción fiscal y la intransigencia de los actores. Los dos objetivos terminales - educación con calidad de punta y equidad - no se concilian fácilmente entre sí, ni menos aún con las dos restricciones - escasez de recursos y bloqueo político - que a su vez tienden a reforzarse mutuamente.

En este marco de múltiples objetivos y múltiples restricciones, los proyectos de reforma en cada país de América Latina y el Caribe tienen que encarar una serie de tensiones que alteran su contenido y limitan su eficacia. Entre dichas tensiones se cuentan:

La opción “social” o la opción “académica”? La primera se preocupa por atender a los pobres tradicionales o por “compensar” la “nueva pobreza” que generan los procesos de ajuste macroeconómico. La segunda se preocupa por el saber de punta, la educación para la sociedad del conocimiento y a la luz de las nuevas teorías sobre la inteligencia y el desarrollo psicosocial.

La opción de delegar (en el sector privado, en las ONGs, en la escuela, en el rector, en el maestro, en el alumno, en la comunidad); o la opción de mantener el control para "asegurar" los resultados en cada caso.

La opción por el consenso, que suele premiar al statu quo. O la opción por el purismo, que suele entorpecer la reforma.

La opción por legislar, por administrar o por convencer: la suerte de la reforma se decide en el terreno político-normativo, en el de la burocracia o en el de la conciencia ciudadana?

La opción por la popularidad o por la seriedad: tratar de conquistarse la opinión o tratar de educarla.

La opción "con el maestro" o la opción "sin el maestro": motivar y capacitar al docente, o apostarle a los textos, la televisión y otras ayudas educativas.

La opción de descentralizar para tener un mejor servicio; o la de descentralizar para que el Gobierno Nacional se deshaga de un servicio costoso en tiempos de penuria fiscal.

La opción por los canales regulares o por los mecanismos ad hoc. Por ejemplo: apoyarse sobre la planta de los ministerios o crear pequeños equipos de "estrellas" innovadoras.

4.4.6. Exitos y enseñanzas

En medio de tantas y tan delicadas tensiones, es natural que naufraguen muchos intentos de reforma. Pero esto hace todavía más notables los casos de éxito que se dan en la región, comoquiera se entienda el "éxito". El desempeño reciente del sector educativo en Chile es generalmente reconocido como un ejemplo alentador (ver * Cuadro del Capítulo 5). Minais Gerais, ya se dijo, es una muestra excelente de gestión descentralizada. Uruguay está muy cerca de universalizar la educación inicial para niños entre 4 y 6 años. Ocho países del Caribe anglófono están integrando sus sistemas educacionales. El programa EDUCO en El Salvador, las escuelas autónomas en Nicaragua, la Nueva Escuela Unitaria en Guatemala, Telecurso 2000 en el Brasil, los Cursos Comunitarios en México, la Escuela Nueva en Colombia son algunas de la innovaciones especializadas o puntuales de la más diversa índole que están funcionanado a satisfacción en cada país de América

Latina y el Caribe, como podrá constatar el lector a lo largo de los próximos capítulos. Por de pronto, y a simple título de preámbulo, cabe enunciar las principales lecciones que parecen desprenderse de estas historias de éxito y de no éxito.

Ante todo: No es fácil mejorar la educación o el sistema educativo. Pero, definitivamente, sí es posible.

Las mejorías suponen modificar hábitos arraigados. Así, una reforma educativa es en sí misma un proceso de educación y de aprendizaje.

La voluntad política es la primera condición de éxito para una reforma significativa: claridad, decisión y liderazgo desde los niveles más altos del poder.

Son indispensables el consenso nacional y el apoyo de los usuarios.

Los actores del sistema, y en especial los maestros, deben participar con entusiasmo. Esto supone liderazgo y diálogo con todos, pero no regateo al por menor.

La reforma supone una estrategia. Una lectura inteligente - y acertada - de cuáles aspectos o insumos deben mejorarse en cada caso, en qué orden y con qué velocidad.

No existen recetas ni soluciones estándar. Cada innovación tiene ventajas y desventajas, costos y beneficios que deben calibrase en función de cada contexto.

El éxito exige constancia. Sobre todo en educación, porque el fruto de las decisiones de hoy se cosecha mañana o pasadomañana.

5. **HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA**

Desde que Deng Xiaoping admitió que “no importa si es blanco o negro, con tal que cace ratones”, la otrora ácida controversia entre partidarios acérrimos de la estatización y defensores de la privatización a ultranza, en realidad perdió mucho de su sentido. No hay una disyuntiva tajante entre educación pública y educación privada. Hay valores y metas educacionales cuyo cumplimiento tiene que asegurar la sociedad bajo la égida del Estado; algunos de estos valores y metas quedan mejor protegidos cuando la gestión está en manos privadas, otros lo son cuando la gestión es pública. Y en todo caso hay que advertir que “Estado” no es sinónimo de “burocracia”, así como “iniciativa privada” no es sinónimo de “abuso”.

Además de las escuelas estatales y particulares, en el proceso de educar intervienen muchos otros actores, como se dijo en el Capítulo 1. Padres de familia, medios de comunicación, empresas productivas e industrias de la cultura deben pues complementar y reforzar la labor del sistema escolar para lograr el cumplimiento adecuado de las funciones sociales e individuales de la educación.

Una “política educativa” no se reduce entonces a los establecimientos oficiales, y ni siquiera al sistema educacional. Más bien consiste en un conjunto de principios, metas y estrategias que enmarquen las acciones del Estado, de las escuelas públicas y privadas, de las comunidades, del sector productivo y de la sociedad civil en general. En tal acepción amplia, la “política educativa” es en realidad el tema de los tres capítulos siguientes. En éste nos limitamos a enunciar las *principales* directrices, cuyo alcance se irá precisando en los contextos específicos de la educación básica y media (Capítulo 6), la formación para el trabajo (Capítulo 7) y la preparación de la alta inteligencia (Capítulo 8). Las directrices en cuestión aluden a cinco materias: (a) La construcción de un consenso nacional; (b) El papel del Estado; (c) La eficacia de las políticas, (d) El financiamiento, y (e) La

administración del sistema educacional.

5.1. Un proyecto nacional.

Sólo los realistas pueden soñar. Este grafitti ("pintada", como ordena la Academia) estudiantil de los años 60, capta muy bien la primera condición para afrontar nuestro desafío del s. XXI: una educación de calidad para todos los latinoamericanos y caribeños. Después de revisar los esfuerzos que hoy adelantan muchos países de la región, el Capítulo 4 acaba de concluir que "no es fácil mejorar la educación o el sistema educativo". Y en efecto, sería ingenuo subestimar la tensión entre objetivos diversos, el cúmulo de intereses creados (las "tentaciones" que llamó el Capítulo 3) y la limitación de recursos que inevitablemente se atraviesan en el camino de cambios tan ambiciosos y tan complejos. Por trivial que parezca el punto, son muchos los proyectos educativos que nacen muertos porque ignoran (o porque quieren ignorar) la "correlación de fuerzas" que existe en la sociedad y en el momento dados. De aquí que un diagnóstico acertado de la situación y, sobre todo, una *lectura inteligente* de las posibilidades y de los obstáculos que implica, son requisitos sine qua non para que la política educativa pueda conducir a alguna parte.

Al lado de aquellas tensiones, resistencias y escaseces, hay por supuesto que leer los factores positivos. Unos y otros dependen de cuál sea el país y cual la coyuntura, de suerte que aquí puede decirse muy poco al respecto. En términos generales sin embargo, vale aludir a ciertas circunstancias recientes que tienden a facilitar el nuevo proyecto educativo en toda o en casi toda Latinoamérica y El Caribe. Entre estas circunstancias favorables, la primera y más importante es la presión de la historia: la sociedad global del conocimiento se nos vino encima, y el educarse para ella no es un acto piadoso sino una necesidad vital de nuestros países. En segundo lugar está la fuerza inatajable de la tecnología; hay una revolución en las comunicaciones y la informática que llegará sin remedio al aprendizaje y a la educación. En tercer lugar, el empuje conjunto de la globalización y la tecnología ya está dando paso a un cierto descongelamiento de los intereses particularistas que asfixian al sistema educativo; es el caso del político clientelista frente a la "reingeniería" del Estado, el caso de la industria protegida frente a la apertura comercial, el caso del sindicalismo estrecho frente a la enseñanza desescolarizada y la crisis fiscal. En cuarto lugar, está el poder de las ideas mismas, la "nueva ideología" global que acentúa el papel de la educación y la necesidad de ponerla a tono con los tiempos. Y último pero quizá más decisivo, está el viento de la democracia política en todo el subcontinente, cuyo impulso se

extiende a la educación porque ella es el derecho fundamental en una sociedad del conocimiento.

Entre menos favorable sea la "correlación de fuerzas" dentro del país, más cuidadoso habrá que ser en el diagnóstico y más inteligente en el diseño de las estrategias. Pero no menos decidido en la intensidad del esfuerzo ni en la dirección final de las reformas. La transformación educativa es una necesidad prioritaria de América Latina y El Caribe; a esa prioridad hay que apostarle, aún si fueran pocas las probabilidades de éxito; sólo que en este evento habría que apostar con más lucidez, más tino y más decisión aún.

La lucidez principia por tener claro el rumbo. En palabras de Ernesto Sábato: "Evitemos el error de reformar la educación como si se tratara de un problema meramente técnico y no el resultado de la concepción del hombre que le sirve de fundamento" [47]. Esta concepción del ser humano tiene que ser explícita, debatida y apropiada por todos, si es que se trata de una educación democrática.

Por convicción y por estrategia, el primer y mayor esfuerzo debe pues dirigirse a gestar una voluntad política muy potente, a construir un gran consenso nacional alrededor de la educación, a forjar un mandato popular con energía y nitidez bastantes para que el proceso sea duradero y capaz de vencer las resistencias. Si la educación va a convertirse en *el* proyecto público de América Latina y El Caribe, habrá necesidad de una pedagogía popular que lo sustente, de un diálogo paciente y transparente, de un centro de gravedad efectivo hacia donde converjan los distintos actores y sectores en función de intereses genuinamente colectivos. El gobierno, los dirigentes y partidos políticos, la sociedad civil y el "tercer sector", los padres de familia y las comunidades locales, los maestros y las empresas privadas, los sindicatos y las iglesias, los medios de comunicación, los académicos y los organismos internacionales, deben suscribir el pacto que constituya la educación de calidad para todos en la real prioridad de cada país.

Es posible distinguir cinco fases en el "ciclo de vida de las reformas educativas"[48]: las etapas de conceptualización, ejecución piloto, movilización, extensión e institucionalización. La conceptualización se nutre ordinariamente de la literatura

---

[47] Citado por J. C. Hidalgo (1996): Financiamiento de la Educación Superior., Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe, Cresalc-Unesco-Ministerios de Educación Superior de la República de Cuba, La Habana, 18-22 de Noviembre, p. 43.

[48] A. Silva, editor (1996): Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economics and Techniques, Social Agenda Policy Group, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

cosmopolita, de la asistencia técnica internacional y de los estudiosos locales. La ejecución piloto tiene carácter experimental, aunque supone algún ingrediente de capacitación y desarrollo institucional. La fase crítica es la de movilización, pues aquí se define el grado de legitimidad y de apoyo político que tendrá el proyecto es decir, su intensidad, su profundidad y su duración eventuales. Las etapas de extensión e institucionalización cosechan aquella siembra y almacenan su fruto con mayor o con menor acierto; pero un aspecto clave de la institucionalización exitosa es asegurar la presencia y la vigilancia constante de los usuarios en cuyo nombre se adelantó la reforma.

Así que la política educacional no puede seguir encerrada entre el despacho del Ministro o Ministra, las dependencias secundarias de Planeación, la oficina central del sindicato de docentes y los archivos de la Tesorería Nacional. En buena hora, varios países de América Latina y El Caribe han puesto en marcha procesos de consulta ciudadana, bajo la modalidad de "foros permanentes", "congresos pedagógicos" o "planes decenales", todos los cuales apuntan a concertar una amplia gama de voluntades políticas, sociales y financieras en torno al quehacer del sistema educativo. En El Salvador, por ejemplo, la reforma iniciada en 1990 surgió de intensas discusiones multisectoriales y recogió iniciativas de muy diverso origen, con la intención explícita de recobrar la unidad nacional. La movilización y participación de la ciudadanía en definir las leyes o planes "marco" se ha buscado y obtenido en grados diversos en Argentina o en Bolivia, en Colombia o en Honduras, en Uruguay o en Venezuela. Esta actitud de apertura ha logrado asegurar apoyos de alto valor estratégico. En el caso de Chile, el de los académicos y los técnicos, lo cual ha contribuido a darle continuidad a las políticas. En el caso de Paraguay, el de los maestros, cuyos "círculos de estudio" han aportado mucho al diseño de las reformas y al cambio desde las escuelas mismas. En el caso de Jamaica o República Dominicana, el de los empresarios, que han inspirado y promovido la puesta al día del sistema educativo. En el caso de Brasil, de Costa Rica o de México, el de las ONGs locales que desarrollan prototipos y facilitan la comunicación entre los investigadores, el público y el gobierno.

La política educativa es, por definición, una política de largo plazo. Ahora bien: bajo un régimen democrático, la única manera de asegurar la continuidad de las políticas es dotarlas de una legitimidad sólida y una base de apoyo social amplio, bien informado y dispuesto a defenderlas (la política educacional del Chile democrático es un ejemplo notable de estabilidad, como explica el Cuadro 5. 1). Así, la concertación transparente es condición necesaria para que cualquier proyecto educativo llegue a ser una práctica duradera y capaz de producir los resultados previstos. Se dirá, por el contrario, que en la educación abundan las

prácticas duraderas que jamás fueron materia de discusión ni consenso. Pero éstas, cabalmente, son las prácticas de "apropiación privada", las prácticas de la inercia que examinó otro Capítulo. Romper con estas prácticas supone aquel descongelamiento y aquella convergencia en torno al interés colectivo esto es, supone re-lanzar la educación como proyecto público.

Cuadro 5. 1. **ESTRATEGIAS DE CAMBIO Y FACTORES DE ÉXITO: CHILE EN LA DÉCADA DE 1990**

La convergencia a su vez implica reducirse a lo fundamental, definir con toda nitidez las grandes metas y los criterios básicos que han de orientar durante muchos años las acciones de todos en materia educativa. El reglamentarismo, el exceso de detalle, el esfuerzo vano de controlar los mil impredecibles, son tentaciones tan comprensibles como peligrosas en esta etapa. Porque hacer las cosas adecuadas es más importante que hacer las cosas adecuadamente.

Con lo cual volvemos al comienzo del círculo virtuoso: hay que tener un norte "claro como una lámpara y simple como un anillo", una visión de país y de país educado, una idea cierta y una cierta idea del futuro que queremos, una concepción del hombre que mantenga el rumbo y llene de sentido los programas, las ejecutorias y la práctica cotidiana de la educación. El proyecto público de la educación tiene que ser una propuesta esperanzadora y movilizadora, una voluntad política inatajable, un proyecto de veras nacional.

5.2. El papel del Estado

Si por "Estado" no se entiende el mero aparato administrativo - la "burocracia" - es fácil convenir en que la política educacional, igual que cualquier otra "política", es en primer y principal lugar un asunto de Estado. Del Estado entendido como el locus institucional donde la sociedad determina sus prioridades y se organiza para lograrlas. En este sentido, el Estado viene a ser el eje y el responsable del proyecto educativo nacional. Así lo reitera el Señor Presidente de Brasil, en el texto que amablemente ha querido redactar para este Informe (Cuadro 5.2)

CUADRO 5.2. La Responsabilidad del Sector Público en la Educación
Por Fernando Henrique Cardoso

Pero el Estado, el Estado aparato, no debe ni puede ser el ejecutor único de aquel proyecto. Desde fuera y desde dentro del sistema educativo, el sector privado tiene unas tareas y unos espacios indelegables. Desde fuera, está por supuesto el trabajo coeducador de los medios de comunicación, el de los demandantes de mano de obra calificada, o el de las industrias de la cultura. Desde adentro, están las escuelas, colegios o liceos, universidades e institutos privados que ejercen su tarea en nombre de la libertad, del pluralismo o, sencillamente, de la eficiencia y la ventaja comparativa (en el conjunto de América Latina y El Caribe, estas instituciones privadas educan un 14% de los niños de la primaria, un 23% de los adolescentes en secundaria y un 56% de los jóvenes universitarios[49]).

Independientemente de si es provista por el Estado o por particulares, la educación constituye un "servicio público" [50] a la luz de la teoría general del derecho. Y de aquí se dependen cuando menos cuatro consecuencias de importancia. En primer término, se entiende que un servicio público es prestado "en interés del usuario", o sea que la libertad de enseñanza y demás garantías que rodean la educación privada existen en favor del educando actual o potencial, no en el del simple "operador privado" del "negocio". En segundo término y por eso mismo, la educación (privada u oficial) está sujeta a la supervisión o "inspección" soberana del Estado, y debe además estar sometida al escrutinio público en sus resultados. En tercer lugar, los susbidios y estímulos del Estado a la educación se justifican precisamente porque ella es un servicio público. Lo cual también significa, en último lugar, que los subsidios y estímulos no se conceden a la institución como tal, sino a aquellas de sus funciones que constituyan genuino servicio público.

Una vez dicho lo anterior, vale añadir que la regla de oro en materia educativa es igual a la de muchas otras materias: Tanta iniciativa privada como sea posible, tanta intervención del Estado como sea necesaria. Todo cuanto el sector privado pueda hacer bien, debe ser hecho por el sector privado; y más: en igualdad de condiciones, el Estado no debe reemplazar a los particulares. Pero su intervención,

---

[49] El peso relativo de la educación privada varía por supuesto de un país al siguiente: mientras en Cuba la educación es pública, son privados un 61% de la matricula primaria en Haití, un 68% de la secundaria en Guatemala, y un 71% de la universitaria en República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo (1996): Informe de Progreso Económico y Social 1996 , Washington, D.C., BID, pp. 292 y 348. C. García Guadilla (1996): Situación y Principales Dinámicas de Transformación en la Educación Superior, Cátedra Unesco de la Universidad de los Andes, Caracas, Ediciones Cresalc-Unesco, p. 270.

[50] La discusión tal vez más rigurosa sobre el "servicio público" está en la obra clásica de Léon Duguit (1927/1931): Traité de Droit Constitutionnel, París, E. de Broccard, Vol 1, V, pp. 173 ss.

directa o indirecta, ha de ir tan lejos como sea preciso: (a) Para evitar los abusos en la prestación del servicio, y (b) Para compensar la insuficiencia o suplir la "falla de mercado" que afecta a la educación en su carácter de "bien público" (como el lector recordará del Capítulo 3).

En síntesis, la intervención del Estado en la educación depende de su doble carácter de bien público y de servicio público. Lo primero justifica los subsidios. Lo segundo justifica los controles. Lo primero debe ceñirse a criterios de la teoría económica y lo segundo a criterios de la teoría jurídica. Lo uno se expresa sobre todo en las políticas y medidas financieras. Lo otro es de corte reglamentario y administrativo principalmente.

Sin embargo, sea que se mire desde la óptica jurídica del "servicio público" o desde el ángulo económico del "bien público", la intervención del Estado sobre los operadores de la educación - entidades privadas *o* escuelas públicas - queda ceñida a tres grandes principios rectores:

- *El principio de equidad.* Subsidiar la educación de los más pobres, de manera que se garantice el acceso a un servicio de calidad adecuada a quienes no pueden pagarlo por sus propios medios. En el lenguaje de la teoría económica, este es el caso de la falla de mercado por insuficiencia de "demanda efectiva" para satisfacer una "necesidad meritoria". En el idioma del derecho, esto corresponde al requisito de que el servicio público satisfaga las necesidades "comunes" de los asociados.

- *El principio de utilidad social.* Financiar las funciones del sistema educativo que los particulares no acabarían de financiar por sí solos (ejemplo conspicuo: la preparación de recursos humanos para la ciencia, la tecnología no apropiable y la mejoría del "patrimonio cultural"). En la teoría económica, este es el caso de las "externalidades"[51], que implican una "rentabilidad social" mayor que la "rentabilidad privada". En la tradición jurídica, este es el requisito de que un servicio público atienda las necesidades "imprescindibles y soberanas" de la comunidad (como decir la cultura nacional).

- *El principio de transparencia.* Regular y supervisar la prestación del servicio educativo para que no se abuse de los usuarios. Este principio cobija las licencias y controles tradicionales; pero, en vista de sus dificultades demostradas, hoy se hace hincapié sobre la información "transparente" que debe asegurarse a los usuarios

[51] Se denomina externalidad a los beneficios o costos que afectan a grupos sociales distintos de los actores directos de una actividad o proyecto. Un ejemplo familiar es el costo ecológico de una carretera o una fábrica.

potenciales, como la forma más efectiva del control. En términos económicos, aquí habría una falla del mercado por "insuficiencia de información"; en términos jurídicos, habría el riesgo de "dolo" o cuando menos, de "abuso del derecho".

5.3. Eficacia de las políticas.

Cualquiera que sea el contenido específico de las políticas educativas, existen ciertas condiciones de diseño que pueden facilitar u obstaculizar su desarrollo exitoso. Partiendo del rumbo claro, la voluntad política y la adecuada división del trabajo entre el Estado y los demás actores, es necesario que las estrategias en cuestión conjuguen ciertas características decisivas para tener eficacia: (a) atender a los resultados y no sólo a los insumos; (b) no incurrir en el perfeccionismo, y (c) adecuarse a las características de cada tipo de usuarios. Un breve comentario sobre cada uno estos tres rasgos deseables:

1. Atención a los resultados. Ya el Capítulo 3 señaló cómo la discusión publica y las políticas educativas tienden a concentrarse sobre los insumos y procedimientos, con casi total descuido de los resultados. Este convertir los medios en fines es una conocida "enfermedad burocrática", que suele afectar a las organizaciones sobrecargadas por agendas particularistas, lo cual es más común en el caso de entidades monopolísticas, gigantescas y rutinizadas [52]. Aprender a pensar la educación en función de resultados es pues una especie de "revolución cultural", que no se logrará tan fácilmente.

Por eso mismo hay que empujar el proceso, e introducir mecanismos de presión desde dentro y, sobre todo, desde fuera, del sistema escolar. La vigilancia de los padres y comunidades, la exigencia de los empleadores, el seguimiento o "monitoría" social sobre el aparato educativo es, en último análisis, el único medio idóneo para que las escuelas rindan cuentas y se dediquen del todo a lograr resultados. La reorganización interna de los establecimientos educativos, la acreditación, la certificación y la evaluación de pares, son medios efectivos y concretos de apuntalar dicha cultura de los resultados, como se dirá en los tres capítulos que siguen. La misma cultura de resultados supone varias cosas, que suenan obvias hasta que uno cae en cuenta de cuan lejos están de nuestras prácticas actuales:

---

[52] El fenómeno del desplazamiento o distorsión de fines ("goal displacement") en organizaciones complejas ha sido ampliamente documentado en la literatura administrativa; la formulación clásica del problema se encuentra en R. K. Merton (1957): Social Theory and Social Structure, Glencoe, Free Press, pp. 198 ss.

- Primero, que los resultados esperados del sistema sean *explícitos* y socialmente *compartidos*.

- Segundo, que la *información* sobre esos resultados sea : (a) Válida y confiable en términos estadísticos[53]; (b) Útil y suficiente para la supervisión estatal y el seguimiento social, y (c) Recolectada, analizada y difundida en forma oportuna y continuada.

- Tercero, que los mecanismos de control estimulen la *organización* y acción directa de los usuarios e interesados, en vez de reducirse a la convencional y no muy eficaz vigilancia policiva.

- Cuarto, que los *subsidios* sean distribuidos no en simple función de la inercia, sino del desempeño demostrado por los establecimientos escolares.

Atender a los resultados más que a los insumos implica reconocer que las funciones son más importantes que las instituciones. La escuela, el colegio, el servicio nacional de capacitación, la universidad o el instituto postsecundario, son todos instrumentos para cumplir las diversas funciones de la educación respecto del alumno y de la sociedad. Instrumentos respetabilísimos, por supuesto; pero instrumentos, al fin y al cabo. Lo cual viene a reiterar un punto capital: los estímulos y subsidios *educativos* del Estado no se deben a las instituciones como tales, sino a las concretas funciones *educativas* que ellas cumplan y en el grado concreto en que las cumplan.

2. Evitar el perfeccionismo. La tradicional búsqueda de soluciones óptimas (Todo, Para Todos, Ya) se tropieza con las también tradicionales restricciones de presupuesto, de recursos humanos y de tiempos operativos o burocráticos. La consecuencia más frecuente es acabar en un reguero de obras inconclusas, o en darle atención magnífica a unos pocos y ninguna atención a los demás. Para prevenir este desperdicio y este agravarse la desigualdad, no hay más que optar por una estrategia gradualista cuyos pasos pueden resumirse así:

- Primero, establecer los *mínimos*, o sea precisar los insumos y estándares que pueden producir el resultado con un menor costo unitario.

---

[53] "Validez" y "confiabilidad" son conceptos bastante complejos de la teoría de la medición; en términos llanos cabría decir que un indicador es "válido" si mide lo que quiere medir y es "confiable" si reporta el valor real.

- Segundo, garantizar el acceso *universal*, o asegurar ese mínimo de recursos a quienes no pueden conseguirlo por sus propios medios.

- Tercero, programar los *tiempos de entrega* de tal modo que se llegue primero a los grandes núcleos de pobreza y luego a las poblaciones más dispersas y a aquellas subpoblaciones marginadas por razones distintas a la pobreza (personas que requieren educación especial, por lo regular de alto costo unitario)

- Cuarto, *elevar* los parámetros si y sólo si ya ha sido cubierta la totalidad de la población objetivo.

3. Adaptarse a los usuarios. Este criterio parecería contradecir al anterior: aquel "paquete" mínimo universal excluye, precisamente, las distinciones. Pero aquí se trata, también precisamente, de aquellas distinciones necesarias para que gentes desiguales accedan a resultados iguales. Es más: tampoco se trata de que el Estado diversifique su oferta de soluciones educativas para dar gusto a la "soberanía" de cada consumidor o para remedar un pluralismo ideológico que debe dejar en manos de los particulares. El punto aquí no es de principio, sino apenas de método: ¿cómo llevar la misma educación a grupos humanos necesitados y distintos? Por eso, en vez de la fórmula única, inflexible y distante, hay que buscar adaptaciones que le den más eficacia y más sentido a la escuela dentro de cada grupo social. Algunas de estas variantes fueron mencionadas en el Capítulo 2, a propósito de las innovaciones pedagógicas. Algunas otras se irán viendo en los próximos capítulos, y en particular: (a) Los varios tipos posibles de educación inicial o preescolar; (b) La escuela básica para poblaciones marginadas y para minorías étnicas, y (c) Las instituciones de formación profesional, las universidades y los institutos postsecundarios que deben formar para los diversos "oficios" y "profesiones".

5.4 El financiamiento

Antes que nada, hay que volver sobre un dato elocuente: entre 1970 y 1993, el gasto real *por estudiante* en la región aumentó en 75%, y este aumento ni se refleja en los indicadores de calidad, ni se explica por cambios en la composición de la matrícula. El lector escéptico o escandalizado por esta cifra, tal vez encuentre confirmación o consuelo en el (mal) ejemplo de los Estados Unidos: "Por más de tres décadas, desde la inauguración por los soviéticos del primer satélite del mundo, el Sputnik, sucesivos gobiernos de los Estados Unidos se han esforzado (a veces en forma muy enérgica) por mejorar la situación. Los gastos reales por alumno alcanzaron una tasa anual de 3 3/4, casi *triplicándose* entre 1960 y 1988. Además, los gastos adicionales

generaron exactamente lo que pedían los defensores de expendios mas elevados: clases reducidas y maestros más educados y experimentados. Durante el pasado cuarto de siglo, la tasa promedio alumno/maestro en las escuelas públicas disminuyó de más de 25 a menos de 15, una merma del 30%. Más de la mitad de los maestros actuales poseen por lo menos un Master. Ya en 1986, la mitad de los maestros tenía un mínimo de 15 años de experiencia en enseñanza. Estos datos, considerados en su conjunto, indican la magnitud real del problema. Los gastos se triplicaron y el rendimiento bajó. Los recursos adicionales han aumentado claramente los gastos del sistema educativo en relación al pasado, pero, sin embargo, no parecen haberlo mejorado. Los Estados Unidos no pueden esperar invertir las tendencias en educación simplemente desembolsando más dinero. En nuestra opinión, tendrían que emprender una reforma que cambie en profundidad la manera de gastar. Esta nación tiene que examinar detenidamente la organización de la educación" [54].

De modo pues que ¡cuidado!. América Latina y El Caribe necesitan mucho más "espíritu que carne" para que sus sistemas educativos puedan responder al doble desafío de la equidad y de la calidad para el s. XXI. Pero sería ingenuo suponer que, para cumplir las ambiciosas tareas descritas en los tres capítulos que siguen, nuestros países no deberán o no tendrán que hacer un mayor esfuerzo financiero. Deberán hacerlo, porque la insuficiente prioridad de la educación que mencionó el Capítulo 3, se traduce en niveles de gasto comparativamente bajos; y tendrán que hacerlo, porque la expansión de cobertura y las mejoras de calidad exigirán inversiones adicionales.

El volumen de gasto adicional dependerá de muchas cosas: de la situación actual de cada país, de su perfil demográfico, del tipo y tamaño relativo de sus poblaciones marginadas, de la secuencia de tareas que escoja, de las metodologías aplicadas en cada tramo escolar o para cada subpoblación, de las filtraciones e ineficiencias inevitables... Es más: los costos unitarios pueden cambiar substancialmente - a veces hacia abajo y a veces hacia arriba - si se adoptan las nuevas estrategias que el lector encontrará en las páginas siguientes.

Con todo y eso, para tener siquiera un punto crudo de referencia, aplicamos un modelo de simulación a nuestras estadísticas del Capítulo 2. El modelo, desarrollado dentro del Banco Mundial [55], comienza por establecer el nivel de escolaridad que

---

[54] J.E. Chubb y E.A. Hanushek (1992): Setting National Priorities: Policy for the Nineties, Washington, D.C. , The Brookings Institution, citados por J.C. Tedesco (1994): "Tendencias Actuales de las Reformas Educativas", Unesco-Orealc, Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, 35 (Diciembre), p. 5.

[55] J.L. Londoño (1996): Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025, Banco Mundial, Temas de Debate: Investigaciones en

debería tener la población adulta (mayor de 25 años), según sea el ingreso per cápita del país o la región respectiva: para 1990, América Latina y El Caribe resultaban tener una subescolarización de 1.7 años (o sea que, por patrones internacionales, en vez de los 4.8 años de educación promedio de los adultos, deberíamos tener 6.5 años). A continuación se proyectan los niveles de escolaridad que debería tener la región en los años 2005 y 2020, si su ingreso per cápita crece a un ritmo lento (2% anual) a un ritmo histórico (2.2%), o a un ritmo rápido (3%). Por otra parte, se calculan los índices de escolaridad que tendríamos en los años 2005 y 2020, si se mantiene la inercia de las últimas décadas (expansión "lenta") y si ésta se acelera de modo paulatino (expansión "media") o de modo acelerado (expansión "rápida"). Finalmente, para que el conjunto de los mayores de 25 años eleve su promedio de escolaridad, es necesario que los niños y jóvenes que van ingresando al sistema logren más años de educación que sus predecesores. La Tabla 5. 1 resume los resultados numéricos de estas tres series de proyecciones.

Tabla 5. 1.Escenarios de Escolaridad de la Población Mayor de 25 años, 1990 -2020
(En años)

	1990	2005	2020
I. Escolaridad requerida por el nivel de ingreso			
Crecimiento lento	6.5	7.0	7.9
Crecimiento histórico	6.5	7.5	9.0
Crecimiento rápido	6.5	8.1	9.1
II. Escolaridad proyectada			
Expansión lenta	4.8	5.5	6.2
Expansión media	4.8	5.8	7.5
Expansión rápida	4.8	6.1	8.6
III. Escolarización de la nueva generación			
Expansión lenta		7.1	8.1
Expansión media		8.2	10.0
Expansión rápida		9.8	11.8

Fuente: Metodología explicada en el texto.

Curso, Washington, D.C., Banco Mundial.

Ahora bien: suponiendo que se mantienen los costos unitarios de 1993 (un supuesto dudoso, como dijimos) el gasto adicional resulta de aplicar este valor al número *extra* de estudiantes-año [56] que se necesitarían para llegar a los diversos escenarios. Las conclusiones de este ejercicio complejo son bastante simples. En primer lugar, si América Latina y El Caribe no aceleran la ampliación de cobertura, su población subeducada será un cuello de botella creciente para el desarrollo económico: el actual bache de 1.9 años, podría llegar a 2.6 años en el 2005 y a casi 3 años en el 2020. En segundo lugar, para que nuestros países tengan un nivel de escolaridad apropiado a su nivel esperable - y más aún a su nivel deseable - de desarrollo económico, tendrán que aumentar su inversión educativa en el orden de 0.7% a 1.2 % del PIB durante los próximos 25 años.

Comparado con el 4.3% del PIB que ya están invirtiendo los Estados de América Latina y El Caribe, aquel aumento del gasto educativo, si bien considerable, no parece tampoco exagerado. Y en todo caso, esta nueva inversión se pagaría con creces por sí sola. Según cual el supuesto que se escoja acerca del impacto de la educación sobre el crecimiento económico [57], y según cuál escenario de escolaridad se considere, el crecimiento adicional del producto resultante de esta inversión estaría entre un 0.9 % y un 1.5% anual durante los 30-40 años de vida útil de las cohortes educadas. De modo pues que el "proyecto nacional" de educación es una empresa costeable y rentable, sobre todo si se piensa en otros gastos que pesan lo mismo o más sobre nuestros Estados, pero que no mejoran la productividad futura de nuestros pueblos. El gasto militar es una referencia contundente, según podrá verse en el Cuadro 5. 3.

Cuadro 5. 3. Educación y no Armas
Por Oscar Arias

---

[56] Los costos de la educación universitaria no se incluyen en estos cálculos, porque producirían serias distorsiones; tampoco se incluyen los costos de la educación vocacional porque no existen estimaciones confiables para el conjunto de la región. Esta omisión equivale a excluir de las proyecciones financieras el costo extra de la universidad y de la formación vocacional (según se propone en el Capítulo 8) lo cual por supuesto subestima el esfuerzo financiero total.

[57] Del Capítulo 1 se recordará que cada año de escolaridad adicional eleva el producto total en entre 4% y 9%, y que este impacto es mayor cuando se habla de los primeros años de escuela; para el conjunto de América Latina y El Caribe, el rango parece estar entre 6 y 7%.

Los valores antedichos no deben tomarse demasiado a la letra, pues su cómputo implica algunos supuestos relativamente “fuertes” y algunos parámetros expuestos a márgenes de error relativamente amplios. Además, el estimador de gasto omite tres renglones que elevarían substancialmente el valor de las nuevas inversiones requeridas, a saber: (a) Los costos de oportunidad que deben asumir los estudiantes; (b) La ampliación de cobertura postsecundaria y vocacional, y (c) La inercia histórica, que sugeriría aumento, y no estabilidad, del costo por alumno en la educación básica y secundaria.

Por tanto, más allá del aumento necesario de los desembolsos, en América Latina y El Caribe se impone un esfuerzo de imaginación (que nunca nos ha faltado) para encontrar soluciones de bajo costo, y un esfuerzo de disciplina social (que jamás nos ha sobrado) para disminuir el sobrepreso de las filtraciones particularistas. Los capítulos que siguen intentan describir algunas formas posibles de imaginación y disciplina en cada uno de los tramos del sistema educativo. Por ahora bastará con enunciar dos criterios genéricos, que por eso valen para las diversas modalidades de la educación:

1. Recomposición de gasto e ingresos. Si el gasto público ha de financiar funciones, y si ha de estar ceñido a los principios de equidad, utilidad social y transparencia, hay por supuesto mucha tela que cortar dentro del propio sector educativo. Comenzando por controlar las “tentaciones” (la clientelista, la populista, la reivindicacionista) y pasando por la reorganización interna de la escuela, el colegio o la universidad, son muchas las maneras posibles de ahorrar lo innecesario para dedicarse a lo esencial. Se trata de sustituir la “planeación” a base de presiones corporativas por una planeación a base de prioridades sociales, y de pasar de la administración por inercia a la administración por resultados.

Un modo obvio de ganar en equidad - si se lo toma en serio - sería reencauzar hacia los grupos marginados aquellos subsidios que hoy se filtran hacia los estratos altos. Esta estrategia implica elevar algunas tarifas, cuyo recaudo permitirá atender los nuevos rubros prioritarios. Pero no se propone cobrar por cobrar; se quiere evitar, precisamente, la gran inequidad que implica el que el Estado, por falta de recursos, se limite a subsidiar a unos pocos afortunados, mientras la mayoría de los pobres tienen que apañárselas por sí solos.

2. De la financiación por insumos a la financiación por estudiante. En el caso de las funciones estrictamente educativas (no, por ejemplo, en el de la investigación universitaria) se necesita abandonar la programación del presupuesto según el costo inercial de los insumos - que por lo general se agota en el pago de la nómina

- y sustituirla por la financiación según alumno atendido efectivamente. Este valor per cápita debe cubrir los recursos educativos indispensables para el aprendizaje de calidad, según se desprenda de la estrategia gradualista arriba mencionada.

La transferencia estatal de un pago por alumno a establecimientos privados, mediante vales ("vouchers"), becas u otros mecanismos, constituye una alternativa interesante, en especial cuando existen rigideces en la administración de personal que impiden las transferencias directas a establecimientos públicos. No se trata, por lo tanto, de establecer esquemas de competencia entre la educación pública y la privada o de crear un libre mercado educativo, como sí lo pretenden esquemas similares en los países desarrollados, sino de tener una oferta más flexible, en favor de la equidad o de la mejor atención a externalidades. El monto de las transferencias debe tomar como punto de partida el costo por estudiante y los planteles públicos o privados que las reciban, ya sea en dinero o en especie, deben demostrar niveles aceptables de calidad, para lo cual es indispensable contar con mecanismos oportunos de evaluación por resultados.

5.5. Administración

El Estado-aparato también es el Estado. Así que ninguna política educativa puede desentenderse de la organización "burocrática" del servicio, ni subestimar la importancia de los arreglos institucionales. Concretamente, no puede desentenderse de los dos temas administrativos fundamentales: el factor humano, y la división del trabajo entre los varios componentes del sistema. Sobre el factor humano, ya aludimos a la "semi-profesionalización" del magisterio, y el Capítulo 6 ahondará en el problema y en sus posibles soluciones. Sobre la división del trabajo, una vez señaladas las fallas gemelas de "debilidad de la escuela" (Capítulo 3) y "centralismo" (Capítulo 4), queda a los próximos capítulos el explorar alternativas específicas. Esta sección se limita entonces a resumir un poco y a adelantar otro poco sobre estos dos asuntos.

1. Hacia la profesionalización de los directivos y los docentes. La falta de un proyecto nacional educativo, junto con las presiones clientelistas y populistas, suelen traducirse en excesiva rotación e improvisación de los mandos superiores. Por otra parte, el rápido crecimiento del sistema escolar trajo consigo la contratación masiva de maestros, y este hecho reforzó la tendencia hacia su "subprofesionalización": trabajadores relativamente rutinarios, con escasa autonomía, salarios más bien bajos y agrupados en sindicatos de reivindicación.

Ambas situaciones necesitan remedio. El diseño y la conducción de la nueva política educacional supone equipos de mando profesionales esto es, capaces de aplicar el mejor saber disponible a la realización de este delicado proyecto público, y de trabajar en función de los resultados: los Ministerios y demás entidades directivas deben ser capaces de entusiasmar, reclutar, retener y aprovechar los mejores talentos técnicos, bajo una lúcida orientación política. Para avanzar hacia la profesionalización de los maestros - para que ellos también apliquen *el mejor saber disponible* dentro de su aula- se precisan intervenciones concertadas en materia de reclutamiento, formación inicial, capacitación en servicio, promoción, ambiente de trabajo, incentivos y formas de agremiación.

2. Descentralización y autonomía. La división del trabajo dentro del sistema educativo debe consultar dos grandes principios. Primero, que las decisiones se tomen - y las responsabilidades se establezcan- tan cerca de los usuarios como sea posible: educar es una tarea concreta y viviente, que necesita de toda la creatividad y la flexibilidad para responder al alumno aquí y ahora. Segundo, que la distribución de responsabilidades esté acompañada por un reparto congruente de poderes y de recursos: con demasiada frecuencia en nuestros países, a la escuela se le piden cosas que no está en condiciones de hacer, o a un nivel de la administración se le exige pagar los platos rotos por otro nivel (nacional, regional, municipal). Estos dos principios no se armonizan fácilmente en la práctica; y tanto así que, si no sonara a caricatura, hasta podría decirse que el gran enredo de la educación en América Latina y el Caribe consiste en que todos predican el primer principio pero nadie se resigna a vivir con el segundo.

Esta ambivalencia se registra en los procesos de “descentralización” educativa. Efectivamente, el término cobija realidades muy distintas, que van desde la simple desconcentración de algunos trámites hasta la genuina devolución de poder a las comunidades locales, y que puede ser impulsada por una buena - o una menos buena - motivación de carácter administrativo, o financiero, o político, o educacional. Desde una perspectiva más sistemática, el Cuadro 5. 4 ahonda sobre las varias dimensiones, componentes y modelos de la descentralización educativa que se viene dando en nuestros países.

Cuadro 5. 4.. Una caracterización de los modelos de descentralización educativa en América Latina

---

Según sean el modelo escogido y las circunstancias de cada país, la

descentralización puede contribuir a cuatro objetivos de política educacional. Uno, rebajar sobrecostos y elevar la eficiencia administrativa del sistema, como parece haber sucedido en Chile, en México o en el Estado de Minas Gerais (pero no en Jamaica, por ejemplo) [58]. Dos, aumentar el gasto total del sector público en educación, como sucedió en Argentina (pero no en México o en Venezuela) [59]. Tres, propiciar la participación efectiva de la comunidad en la prestación y control del servicio (como en Nicaragua o en Minas Gerais). Y cuatro, consultar la heterogeneidad regional para ajustar prioridades y diseñar soluciones diferenciadas. Sin embargo, existen argumentos válidos para temer que la descentralización agrave la disparidad inter-regional, y en Chile una autoridad admite que ella condujo a "mayores desigualdades"[60]; pero lo contrario parece haber acontecido en Argentina y en México [61].

Así pues, la descentralización es un *medio* potencialmente poderoso para cumplir ciertos propósitos de política educacional. Ese medio no consiste apenas en reemplazar burocracias nacionales por burocracias regionales. Consiste en montar un mecanismo "de relojería", donde las tareas y las responsabilidades - igual que los poderes y los recursos - se repartan de suerte que cada quien haga lo que mejor sabe hacer.

En términos operativos, por lo demás, existe un cierto consenso en el sentido de que el "centro" puede hacer mejor estas tres cosas: (a) formular la política general; (b) regular, evaluar el desempeño de los agentes y suministrar información transparente a la ciudadanía, y (c) velar por la equidad, a través de fondos o programas "compensatorios". El resto debe dejarse en principio a los niveles locales. Pero el consenso más claro recae sobre otro elemento: el éxito de la descentralización no depende tanto de transferir funciones de una autoridad a otra, sino de lograr que la comunidad se movilice y se adueñe de un aparato que desde siempre debió haber sido suyo. Como muestra el Cuadro 5. 5, la presencia de la comunidad puede tomar muy distintas maneras y expresarse de modos muy variados; el ejemplo del programa "educo", en El Salvador (Cuadro 5. 6), es una ilustración vívida de cómo funciona la participación.

---

[58] E. B. Fiske (1996): Descentralization of Education: Politics and Consensus, World Bank, Directives in Development, Washington, D.C., World Bank, pp. 24 – 26.

[59] Ibidem, p. 26.

[60] R. Lagos (1993): "Quality and Equity in Educational Decentralization: The Case of Chile", Forum for Advancing Basic Education and Literacy, 2 (3): p. 4

[61] J. Prawa (1993): "Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned' , International Journal of Educational Development, vol. 13, no. 3, pp 253-264. .

Cuadro 5. 5. Descentralización educativa y participación comunitaria
Por D.R. Wrinkler, Banco Mundial

Cuadro 5. 6. EDUCO, LA OTRA BATALLA

Paralelamente con la descentralización, han aumentado las responsabilidades atribuidas a la escuela o institución educativa (por ejemplo en materia de currículo o en el manejo de algunos recursos económicos). Por regla general, sin embargo, este nivel más alto de expectativas no ha sido acompañado por (a) el cambio correspondiente en la "cultura organizacional" (que sigue siendo de pasividad al interior de la escuela y de paternalismo en su entorno), ni por (b) la transferencia de los medios y competencias necesarios para dicha gestión autónoma. Estas restricciones se expresan con particular intensidad en la administración de personal, en la escasa iniciativa y en la limitada autoridad del rector o director frente a decisiones administrativas (nombramientos, traslados, etcétera) que casi siempre se toman en instancias externas a la escuela.

Pero la "autonomía" no es un asunto de mera administración. Su valor de fondo es dotar a cada escuela de una "personalidad" y un "proyecto" propios, de valorar y promover sus rasgos distintivos, de suerte que actúen como centros vitales y no como simples apéndices o ramificaciones terminales de un aparato burocrático nacional. Y es porque las características de la escuela, como explicará el Capítulo que viene, tienen un efecto decisivo sobre el aprendizaje de los estudiantes. Así, la autonomía se extiende al perfil pedagógico, a la administración de los recursos, al manejo de la planta docente y a la capacidad de interlocución con los organismos gubernamentales intermedios; la autonomía también concierne a la participación de maestros, alumnos y padres de familia en las decisiones de la escuela, y a su posibilidad de interactuar con la comunidad de manera creativa y flexible.

Aunque, en las condiciones actuales de muchos establecimientos, la completa autonomía está lejos de ser el óptimo (pues puede incluso agudizar la inequidad del sistema), sí es acertado plantearla como meta última de una programa gradual de transferencias. Esta política debe responder a criterios como el tamaño ideal de las

unidades escolares, la factibilidad de su control por parte de los padres de familia y la posibilidad de compartir recursos con otras entidades. Cuando la ubicación de los establecimientos haga imposible que se conviertan en unidades autosuficientes (el caso de las escuelas rurales y de muchas escuelas urbanas marginales), es necesario agruparlas bajo un ente administrador lo suficientemente próximo, a través del cual puedan proporcionárseles estos apoyos.

En el caso de la universidad, importa entender que la autonomía no es un privilegio gratuito o corporatista, sino una condición esencial para el libre ejercicio de la cátedra, el pensamiento y la investigación. Por lo mismo, debe respetarse la autonomía académica, administrativa y de gestión universitaria, desmontando el engorroso andamiaje de reglamentos y controles formalistas por parte de la burocracia estatal. En cambio, la universidad deberá demostrar su eficacia, para lo cual es indispensable que aprenda a ser medida por sus resultados y a rendir cuentas claras ante la sociedad.

6. EDUCACION BÁSICA Y MEDIA

La tarea de formar ciudadanos adultos - la de socializar, transmitir la cultura formar para la ciudadanía y el desempeño productivo - es una función adscrita primordialmente a los primeros tramos del sistema escolar, a la educación "general", "para niños y adolescentes", "para todos", "universal", u "obligatoria" (aunque ninguna de estas varias denominaciones es del todo exacta).

La tendencia a prolongar dicho período de educación obligatoria es común a casi todos los países de América Latina y El Caribe. En la mayoría de los casos, esta tendencia se ha traducido en la extensión "hacia arriba" del ciclo de primaria, hacia una educación básica que por lo general absorbió la educación secundaria o parte de ella[62]. Y aunque la aspiración de proporcionar a todos una escolaridad más prolongada puede verse como un signo positivo, esta decisión no soluciona, y puede incluso agravar, problemas ya existentes, como son: (a) la calidad deficiente

[62] En algunos países el incremento de la escolaridad obligatoria absorbió ciclos completos de la secundaria (México, Bolivia) y en otros los dividió (Argentina, Colombia). M. de Ibarola (1996): *Siete Políticas Fundamentales para la Educación Secundaria en América Latina,* VIII Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Kingston, Jamaica (mayo).

de la escuela básica, (b) la escasa prioridad que merece el preescolar, en especial para los grupos menos favorecidos, y (c) la ambigüedad acerca de los propósitos y organización de la educación media.

6.1 Los aspectos críticos

6.1.1 Mala calidad de la educación básica.

6.1.1.1 Resultados deficientes.

Los estudiantes no están aprendiendo. Las altas tasas de repitencia y deserción, al igual que los bajos niveles de rendimiento académico reseñados en el Capítulo 2, son pruebas fehacientes de la mala calidad de nuestra educación general. Las numerosas investigaciones sobre este particular permiten destacar cinco principales factores explicativos, así:

- *La mayoría de los estudiantes proviene de hogares pobres*, cuya privación material y limitado capital cultural reducen severamente la capacidad para aprender. Las deficiencias en el cuidado físico, junto con la falta de estimulación temprana, inciden muy negativamente sobre el desarrollo cognitivo de los niños, que muchas veces llegan a la escuela prácticamente "ineducables".

- Por lo general, *las escuelas de los pobres son también escuelas pobres*. Los edificios están en mal estado y los servicios públicos son inadecuados. Se carece de los recursos educativos mínimos para el aprendizaje. La jornada es típicamente más corta que en las escuelas privadas de clase media; y el poco tiempo disponible no se utiliza de manera eficiente. Los docentes están desmotivados y su nivel de preparación deja mucho que desear. La escuela en realidad no enriquece el clima cultural de la comunidad circundante. Y así la educación, llamada a compensar la desventaja de los niños provenientes de hogares menos pudientes, contribuye más bien a perpetuarla.

- *La ausencia de una cultura de resultados* implica que la escuela no se sienta - ni tampoco se haga - responsable. Según fue dicho en el Capítulo 3, la manera como tradicionalmente se ha organizado la educación pública exime a las escuelas de evaluación y control por parte de sus usuarios (los estudiantes y sus familias) y de la sociedad en general. Nadie es directamente responsable por el resultado final del proceso educativo. Si los alumnos no aprenden, esto puede achacarse a causas múltiples, remotas e impersonales. Que las asignaciones no alcanzan para nombrar los maestros necesarios. Que los profesores no están debidamente preparados (por

defectuosa formación inicial, o por baja inversión de la autoridades en su entrenamiento). Que los niños no llegan al aula en condiciones de aprender (provienen de hogares pobres). Que este o aquel recurso educativo no estuvo disponible de manera oportuna. En fin: nadie investiga el asunto, cada quien le pasa la pelota al otro y al fin de cuentas nadie da cuenta.

- A lo anterior se suma el hecho de que *la comunidad no sabe bien para qué van los niños a la escuela*. Es común que los reclamos aislados de los padres se refieran al maltrato de los niños o al ausentismo de los profesores. A falta de objetivos explícitos, *compartidos* a manera de un contrato tácito, y de mecanismos sistemáticos de evaluación, la única función sobre la cual puede ejercerse algún control es el cuidado del menor mientras dura la jornada. La protección - la "guardería" - y no el aprendizaje tiende así a convertirse en la principal misión de las escuelas.

- Ultimo y no menos importante, no cabe duda acerca de *la responsabilidad directa de los docentes sobre los resultados del sistema escolar*. Ya el Capítulo 2 aludió a sus precarias circunsancias de reclutamiento, calificación, remuneración y satisfacción con el trabajo : Por eso existe una tendencia a culpar al maestro por el mal desempeño de los niños. No obstante, la relación unívoca entre capacitación del docente y rendimiento académico de los alumnos ha sido puesta en duda por diversos estudios [63] lo cual, en ocasiones, ha conducido a disminuir las partidas destinadas a la capacitación en servicio y a formular políticas de calidad que restan importancia, e incluso llegan a ignorar, el recurso humano como factor determinante para el aprendizaje.

Pero, independientemente de la facilidad con que los miembros de la sociedad tengan acceso a las nuevas tecnologías y al conocimiento que circula a través de ellas, la educación es y seguirá siendo una actividad intensiva en recursos humanos. La relación entre el docente y los resultados del aprendizaje resiste cualquier análisis simplista. Comúnmente se insiste en la defectuosa formación inicial de los maestros y en la ineficacia de estrategias compensatorias en forma de cursos de capacitación en servicio. La cultura profesional del maestro es, en el contexto de las profesiones, una cultura *sui generis.* Como notó el Capítulo 3, es en efecto una "semiprofesión", no sólo por los niveles de ingreso relativamente bajos, sino y ante todo por las condiciones características de su ejercicio.

---

[63]Ministerio de Educación Nacional. SABER. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. *Primeros Resultados : Matemáticas y Lenguaje en la Básica Primaria.* Santafé de Bogotá : Colección Documentos del Saber No. 1, 1993 y González, Jorge Iván. *Los planteles, la calidad de la educación y el residuo.* Santafé de Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, Seminario sobre Logro y Factores Asociados, 1997.

En consecuencia, las propuestas actuales para mejorar la educación a partir de intervenciones sobre el recurso humano, llevan implícita una dura crítica a las condiciones de semiprofesionalidad del trabajo docente[64]: al quehacer aislado e individual, que no estimula la discusión ni el trabajo en equipo y obliga al maestro a solucionar por sí solo los problemas que encuentre; a la poca capacidad de innovar ; a la indiferencia por los resultados; a la desprofesionalización de los supervisores y encargados de la educación de los niveles básicos.

Por su parte, las legislaciones nacionales que han resultado de procesos de negociación laboral están lejos de contribuir a una percepción social del maestro como *profesional.* Según explicara el Capítulo 3, las leyes o "estatutos" protegen la estabilidad sin importar mucho la calidad o los resultados del trabajo; los sistemas de promoción no favorecen la competitividad ni premian a quienes muestren rendimientos. En la práctica, las agremiaciones sindicales desplazaron a las asociaciones profesionales, inhibiendo el desarrollo de comunidades académicas organizadas en torno a la búsqueda de excelencia.

*6.1.1.*2 Incierto sentido de la educación básica.

Más allá de los malos resultados académicos y de los factores que contribuyen a explicarlos, la preocupación de la hora recae sobre el sentido mismo que deba darse a la educación general. La revolución tecnológica y la globalización tienen porqué multiplicar las incógnitas acerca de los contenidos y los métodos de enseñanza que mejor podrían asegurar la formación integral de las generaciones venideras.

La escuela tradicional ha operado sobre el "principio de *secuencia"* o acceso gradual al conocimiento, según la edad y el grado de madurez del individuo. Dicho principio subyace a una de las pautas más arraigadas en el funcionamiento de nuestros sistemas educacionales, consistente en suponer que cuanto más básico es el contenido de la educación, menos atención requiere [65]. Este patrón se refleja tanto en la asignación de personal docente (los mejores profesores tienden a abandonar los primeros grados) como en la de recursos físicos y financieros (los colegios de secundaria tienden a estar mejor dotados que los de primaria y el costo por estudiante es más alto en los grados superiores).

---

[64] Tedesco, Juan Carlos. *El Nuevo Pacto Educativo. Educación y Competitividad en la Sociedad Moderna.* Madrid: Anaya, 1995.
[65] J.C. Tedesco, ibid., pp. 136 y .306

Sin embargo, el principio de secuencia, aparentemente “natural”, comienza a ser puesto en entredicho por dos contados: de una parte, por la difusión indiscriminada de información que llevan a cabo los medios masivos; y, de otra parte, porque las que hoy se consideran competencias básicas pueden (y deben) formarse durante las primeras etapas de la vida.

6.1.2 La educación preescolar no ha sido prioritaria.

Los primeros años de vida son esenciales para la formación de la inteligencia y la personalidad. La mayor parte de las células cerebrales y las conexiones neuronales se desarrollan durante los dos primeros años. En el desenvolvimiento del cerebro, esencial para aumentar el potencial de aprendizaje, intervienen no sólo la salud y nutrición de los pequeños, sino el tipo de interacción social y las oportunidades que encuentran en su entorno (* Ver Cuadro 1). Por esta razón es tan importante la atención educativa durante la primera infancia. En particular, como se notó desde el Capítulo 2, el cuidado de los niños provenientes de familias marginadas tiene un enorme potencial para compensar las carencias de los hogares y contribuir de manera definitiva a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Cuadro 1. El Desarrollo Cognitivo Temprano
Por A. Shalila

El mismo Capítulo se ocupó de las cifras básicas sobre el pre-escolar: su cobertura bastante reducida y sumamente desigual. Conviene ahora mirar un poco a sus aspectos cualitativos. En su mayoría, la oferta responde al estereotipo convencional de 20 ó 30 infantes que son atendidos por maestros, incorporados a la nómina docente. Su propósito principal es preparar al niño para ingresar a la escuela, y aunque algunos tienen componentes de nutrición y salud, esto no es lo más usual.

En una visión ampliada, el “nivel pre-escolar” comprende desde programas convencionales administrados o autorizados por el gobierno, hasta modalidades de capacitación de adultos orientados a mejorar sus habilidades como padres o cuidadores, pasando por ofertas no formales de atención infantil y desarrollo psicosocial, que con frecuencia funcionan fuera del sistema educativo. Se distinguen por la participación de activistas comunitarios, que por lo general

carecen de capacitación formal y no hacen parte de la nómina docente. La cobertura de este tipo de programas no se conoce con certeza, pues en muchos casos escapan al registro estadístico [66].

El concepto de calidad en el pre-escolar es problemático, pues a menudo - por ampliar la cobertura sin costos excesivos - las opciones "buenas" se imponen sobre las "mejores", lo cual ha sido interpretado por muchos como soluciones de mala calidad. Efectivamente, la generalidad de la oferta resulta ser bastante mediocre, si se la juzga con parámetros ideales en cuanto a plan de estudios, ambientes físicos, proporción niños/adulto, participación de los padres y preparación de agentes educativos. No obstante, si se tiene en cuenta que para muchos niños la única alternativa sería una completa desprotección, el tema de la calidad adquiere otras connotaciones. Lo cual, por supuesto, no exime a los países de planificar la oferta pública y regular la oferta privada según normas mínimas de calidad que mejoren progresivamente.

6.1.3 El dilema no resuelto de la educación de los adolescentes.

Aún se discute si la educación media debe preparar para la universidad o para el trabajo, o si debe cumplir ambas funciones simultáneamente. Ante las escasas oportunidades que se presentan a los egresados, en especial la dificultad de ingreso a la universidad, se espera que la escuela secundaria les brinde una salida laboral. Por eso es común incluir, dentro del ciclo medio, "modalidades" de contenido ocupacional o de carácter al menos "propedéutico" para ejercer un oficio determinado.

Esta es por supuesto una aspiración legítima de la sociedad, pero es también uno de los dilemas más complejos que afronta el sistema educativo, un dilema no resuelto todavía, pues a las expectativas sociales se añaden las de los jóvenes, a quienes se orienta el nivel medio y quienes han de vivir en carne propia las exigencias nuevas del mundo del trabajo. Como indican el bajo rendimiento y la elevada deserción, muchos alumnos no encuentran sentido a su quehacer dentro de la escuela; por eso abandonan los estudios y van a engrosar las filas de desempleados con escasa calificación. Entre las causas del abandono sobresalen la presión familiar por generar ingresos, el embarazo prematuro o la conformación temprana de pareja, y las labores domésticas en el caso de las mujeres.

---

[66] R. B. Myers (1996): La Educación Preescolar en América Latina: El Estado de la Práctica, Santiago de Chile, PREAL, http://www.preal.cl

Pese a la valoración positiva que la educación tiene entre los jóvenes, muchos carecen de autoestima intelectual y se encuentran desorientados y atrapados entre lo que la sociedad y la familia espera de ellos y lo que ellos mismos buscan para sí [67]. Vocacional y laboralmente, se encuentran en una grave confusión. Hay un contraste agudo entre la información que reciben y la realidad que confrontan en cuanto a sus posibilidades educativas y ocupacionales [68]. La tradicional oferta escolar, organizada alrededor de dos carriles excluyentes (académico y técnico), no sólo es expresión de un sistema segmentado según la procedencia económica de los estudiantes, sino que no responde de modo adecuado a las nuevos requerimientos del mundo laboral, que ya no busca saberes o destrezas específicos para cierto oficio, sino competencias flexibles para un trabajo más productivo.

6.2. Los nuevos desafíos de la educación para niños y adolescentes.

Como apuntara el Capítulo 1, el sistema escolar cumple funciones diversas y cambiantes respecto del educando, incluyendo algunas que no son estrictamente educativas. En particular, a medida que la familia nuclear se "moderniza" (es decir, que reduce y especializa sus papeles), los niños tienden a ingresar a la escuela a edades cada vez más tempranas. Con esto se trasladan a las instituciones educativas tareas de protección y cuidado, así como buena parte de la socialización primaria[69], que ayer fuera reponsabilidad casi exclusiva de la familia. Cuidar de los niños es por supuesto una condición necesaria para el proceso educativo, pero también es un modo simple de "guardarlos en lugar seguro" mientras sus padres trabajan. Por el contrario, la socialización primaria constituye un desafío de alta complejidad: esta tarea supone e implica una gran carga afectiva y un sentido de lo absoluto (pues el infante necesita seguridad y no está en condiciones de deliberar) [70].

Hay otras dos funciones que hoy recaen con mayor claridad sobre los primeros tramos del sistema educativo. La de compensación social, por una parte: como se

---

[67] Lo anterior se concluye, por ejemplo, de estudios compilados por I. Konterllnik y C. Jacinto1996): Adolescencia, Pobreza, Educación y Trabajo,. Buenos Aires, Editorial Losada - UNICEF; una revisión anterior se encuentra en R. Parra (1989): Pedagogía de la Desesperanza, Bogotá, Plaza y Janes. (1996): Adolescencia, Pobreza, Educación y Trabajo,. Buenos Aires, Editorial Losada - UNICEF; una revisión anterior se encuentra en R. Parra (1989): Pedagogía de la Desesperanza, Bogotá, Plaza y Janes.

[68] M. de Ibarola, ibid. p. 11.

[69] La socialización primaria abarca la adquisición del lenguaje, el desarrollo de los esquemas básicos de interpretación de la realidad y la aceptación de los rudimentos del aparato legitimador.

[70] J. C. Tedesco, ibid, pp. 37-38

ha repetido en este Informe, la escuela es hoy por hoy -y, en especial, bajo el Estado "post-benefactor" - el gran nivelador de oportunidades. La de alistar para el trabajo, por otra parte: a medida que el mercado laboral se tecnifica y se estrecha, aumenta la presión para que la escuela básica y media desarrolle los conocimientos, habilidades y valores fundamentales para el desempeño productivo.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación cobran más y más importancia dentro del proceso educativo. Aunque su influencia es relativamente difusa y difícil de medir en términos empíricos, es indudable que - en su conjunto y en el largo plazo - ellos moldean muchas de las creeencias y actitudes acerca de la sociedad y el mundo en que vivimos. Su interés principal no es educar; pero de hecho educan cuando ejercen sus tres grandes tareas: informar, opinar y recrear. La información es necesariamente selectiva, y así los medios van construyendo imágenes - con frecuencia estereotiopos - acerca de países, razas, sucesos y protagonistas. La opinión es un intento deliberado de influir sobre las creencias del público. Y la recreación es una forma de juego llena de contenidos educativos más o menos subliminales.

Estos varias tendencias añaden complejidad al concepto tradicional de la educación "general"o educación "para todos", a tiempo que traen retos y oportunidades inéditas para las instituciones que la tienen a su cargo. En efecto:

La *socialización* de las nuevas generaciones en los valores y saberes heredados tiende a complicarse a medida que cambia el papel de la escuela respecto de la familia y de los medios de comunicación.

En primer lugar la escuela, antes definida como un agente de socialización secundaria[71], debe actuar ahora como un protagonista de la socialización primaria. Y debe hacerlo, como nos dice Savater, "con los métodos más característicos de la escuela, más distanciados y menos afectivos que los del ámbito familiar, que no pretenden sugestionar con identificaciones totales, sino con un acercamiento más crítico e intelectual"[72].

Pero lo anterior no significa que la familia haya desaparecido del mundo educativo; de hecho, su contribución sigue siendo decisiva en dos respectos principales. Por un lado, a medida que disminuye su influjo directo sobre la socialización, gana relieve su papel como complemento y codeterminante del

---

[71] Donde la "personalidad básica", ya formada, va siendo introducida a nuevas dimensiones y aspectos de la realidad socialmente "disponible".
[72] Savater, Fernando. *El Valor de Educar.* Barcelona: Ariel, 1997, pág. 72.

desempeño escolar: según concluyen numerosos estudios, la motivación y el rendimiento del alumno son condicionados por los valores y creencias de los padres, sus estilos de comunicación y el apoyo académico a sus hijos, entre otros rasgos del ambiente familiar. Por otro lado, en nuestras sociedades altamente estratificadas, la riqueza cultural y el nivel de ingreso de los padres son poderosos predictores de grado de escolaridad que alcanzarán los hijos.

En segundo lugar, la escuela y la familia se enfrentan con la competencia "hipnótica y acrítica" [73] de los medios de comunicación, en particular de la televisión. La escuela compite con el hechizo de un medio que entretiene y absorbe, porque reproduce en buena parte los mecanismos de socialización primaria utilizados por la familia: gestos, climas afectivos, tonalidades de voz, que promueven creencias, emociones y adhesiones totales. Y los padres de familia -que cada día pueden dedicar menos tiempo a sus hijos- se enfrentan además al hecho de que los medios invaden el mundo otrora inocente de la infancia: la televisión los expone a mensajes crudos acerca del sexo, de la violencia, del conflicto social y de la manipulación que practican los adultos.

La *compensación de las desventajas heredadas* constituye otro de los desafíos centrales de la política educativa. No basta con la igualdad formal, con "dejar que compitan limpiamente el tiburón y la sardina", como reza el proverbio chino. O, como Rawls argumenta con lucidez, sólo después de corregir las disparidades originales puede sostenerse que la igualdad de oportunidades sirve efectivamente al interés de la justicia[74]. De esta manera, para lograr la equidad, el sistema educativo - el público, en todo caso - tiene que darle más a los que tienen menos. Lo cual tiene tres concreciones imporantes, como será precisado más adelante.

La *preparación para el trabajo* necesita ser examinada con un nuevo lente. Si bien el tema sigue envuelto en controversias, ya cabe destacar dos conclusiones significativas. En primer término, se reconoce que la formación para el trabajo no es un premio de consolación o una simple alternativa para quienes quedan por puertas de la universidad: en sentido estricto, toda educación es educación para el trabajo. En segundo término, se abre paso la diferencia entre 'preparación para la vida laboral' y 'preparación específica para el trabajo'. Tan sólo la primera debe ser parte de la educación general. La segmentación educativa - o formación diferenciada de acuerdo con el destino previsible de los estudiantes- y la formación temprana en artes y oficios específicos han sido superadas durante el debate, en

[73] J.C. Tedesco, ibid, p. 83.
[74] J. Rawls (1971): Teoría de la Justicia., México, Fondo de Cultura Económica.

favor de una educación general que prepare a todos los educandos para la vida productiva. A falta de esta profunda reorientación de la escuela básica y la secundaria hacia el desarrollo de las competencias generales para el trabajo, la postesecundaria seguirá siendo un mecanismo demasiado costoso para certificar las competencias específicas que requieren los diversos oficios [75].

En breve, ya en el umbral de la sociedad global del conocimiento, la educación general de nuestros niños y adolescentes ha de navegar con tino y con firmeza por entre las varias tensiones que apuntamos al comienzo de este Informe: la formación para todos y no apenas para la minoría; la educación para el mañana y no para el ayer; la educación para un mundo globalizado, donde sólo se es si se valora lo propio; la educación que abstrae y que concreta, que entreteje y construye a partir de lo mediato y lo inmediato; una educación, en fin, para el saber y también para la vida.

6.3. Las tareas concretas.

6.3.1 Disminuir las diferencias.

Poner en práctica el principio de equidad significa atender primero a los más débiles: proporcionándoles atención educativa temprana, promoviendo mejores ambientes escolares para favorecer el aprendizaje y focalizando el interés en las poblaciones de mujeres afectadas en mayor medida por la discriminación socio-educativa.

6.3.1.1 Más educación, más temprano.

En el futuro cercano, el principal desafío de los sistemas educacionales de América Latina y El Caribe consistirá en brindar educación inicial a todos los menores de 5 años que provienen de los grupos más pobres. Según cuales sean las circunstancias de cada país, la cobertura deberá complementarse con medidas que hagan posible alcanzar y mantener niveles aceptables de calidad.

---

[75] Basados en evidencia empírica, los investigadores afirman que la diferencia de ingresos ente egresados de secundaria y de universidad reside en gran parte en diferencias en el dominio de competencias básicas "*cuando los dos grupos cursaban el último grado de secundaria*". *R.* Murnane y F. Levy, Frank (1996): Teaching the New Basic Skills. Priciples for Education of Children to Thrive in a Changing Economy. Nueva York , The Palmer Press, p. 8.

Los determinantes más críticos de la capacidad de aprendizaje son la nutrición, la salud y la estimulación psicosocial durante los primeros años de vida. Por tanto, la atención pre-escolar debe contrarrestar las desventajas cognoscitivas y de comportamiento que se originan en la desnutrición, en las enfermedades, en el abandono o maltrato, y en los medios sociales poco estimulantes. Esto incluye medidas encaminadas a proveer o reforzar la nutrición y la salud, así como a compensar el faltante de capital cultural en los ambientes de origen [76].

La universalización formal de un año de pre-escolar (como ha sido dispuesta en algunos países) no garantizará la equidad, mientras los pobres sigan llegando a la escuela primaria con graves vacíos en su desarrollo. La expansión y éxito relativo de distintos tipos de programas demuestra cómo es posible hacer educación temprana sin apoyarse de modo exclusivo sobre las escuelas; así, el concepto de *educación inicial* o *educación temprana* no debe quedar reducido al pre-escolar convencional.

La educación inicial puede cumplirse en programas formales o no formales, en centros educativos, en lugares comunitarios o en los propios hogares. No los unifica el plan de estudios, el modo de organizarse ni la adscripción institucional. Aunque diferentes en sus metodologías, su común objetivo debe ser satisfacer las necesidades físicas, sociales y emocionales de la población objetivo, con énfasis sobre los resultados y no sobre los insumos. Esto se traduce en arreglos institucionales diversos, algunos de los cuales riñen con el esquema convencional de las instituciones educativas: Los horarios y calendarios flexibles, la atención a la salud y nutrición de los pequeños, la presencia de personal que no necesariamente tiene título docente. Como consta en el Cuadro 2, América Latina y El Caribe tienen un muy amplio repertorio de experiencias en esta materia: al menos por esta vez, no habremos de buscar demasiado lejos.

Cuadro 2. La Educación para el Cambio Comienza cuando el Niño Nace**.**
Por Gaby Fujimoto Gómez. OEA

---

[76] Comisión Interinstitucional de la WCEFA (1990):. Satisfacción de las Necesidades Básicas de aprendizaje : una Visión para el Decenio de 1990, Documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Nueva York, WCEFA.

Las alianzas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales pueden contribuir a una mejor educación temprana para todos, a evitar duplicidades y a aprovechar al máximo los recursos. Otra posibilidad consiste en financiar la atención de la infancia mediante aportes especiales del sector productivo, como hace Colombia con un impuesto sobre la nómina.

Favorecer la diversidad de la oferta obliga a los gobiernos a concentrarse sobre la evaluación de los programas. No basta con fijar estándares de calidad para los insumos; es preciso introducir rastreadores para identificar niños o grupos que requieran atención especial y para evaluar el resultado global de las intervenciones. Tales indicadores facilitarían la transferencia de recursos públicos a organizaciones no gubernamentales y la concesión de estímulos a los mejores ejecutores.

6.3.1.2. Mejores ambientes de aprendizaje.

Para el hijo de padres educados, ingresar a la escuela no conlleva una ruptura cultural; para el niño levantado en un hogar analfabeta, significa adaptarse a códigos linguísticos, estilos de pensamiento y formas de conducta que le son sumamente poco familiares. Los materiales de lecto-escritura, el razonamiento abstracto, la información noticiosa y, sobre todo, la motivación del saber, han estado muy lejos de su vida. Por tanto, si de veras se busca la equidad (y la integración de todos a una cultura nacional), es preciso ofrecer a los pobres una socialización más intensa dentro de la escuela.

En desarrollo del principio de compensación de las diferencias, el Estado debe atender prioritariamente a los más débiles y culturalmente más necesitados, con ambientes de aprendizaje que incrementen su capital cultural. Esto significa más tiempo destinado a la educación de los niños y jóvenes de origen popular: ofrecerles de manera consistente una jornada escolar más prolongada, que compense sus insuficiencias y aumente su exposición a los estímulos educativos. Así, la jornada de día completo, que históricamente ha sido un privilegio de los más ricos, pasaría a ser la estrategia de compensación cultural para los niños más pobres.

Pero no basta con permanecer más tiempo dentro de las aulas. Importa sobre todo asegurar el uso más eficiente de la jonada escolar, de manera que realmente se aumente el aprendizaje. Este desafío incluye trabajar sobre los contenidos curriculares, los métodos, las actividades y las tareas de tal forma que sean

necesarias, atractivas y pertinentes para desarrollar las competencias de los estudiantes.

Para la institución educativa es un reto constituirse en eje de programas educacionales que hagan posible el uso racional y eficiente de los recursos y servicios existentes dentro de las localidades, municipios y regiones (bibliotecas, centros culturales, campos deportivos, etcétera). Una alternativa como esta no sólo permitiría ampliar y usar mejor la jornada, sino extender el radio de acción de la escuela y ponerla en contacto más vivo con la comunidad.

El mejoramiento de la infraestructura y de la dotación escolar son condiciones sine que non para enriquecer los ambientes de aprendizaje en las zonas más pobres. Se requieren más y mejores recursos educacionales, material didáctico, bibliotecas y ayudas, para empezar a romper el círculo vicioso que hace de la educación para los pobres un modo más de perpetuar la pobreza. Auspiciar la dedicación de los mejores maestros a las poblaciones más necesitadas (rurales y de periferia urbana) es una estrategia adicional para evitar que la educación contribuya a reproducir la pobreza.

Se trata, en una palabra, de darle más a los que tienen menos. De una estrategia integral donde se consideren las jornada, las modalidades de enseñanza, la dotación de las instituciones, la organización escolar, los estímulos al maestro, la relación con el contexto y los sistemas de evaluación.

6.3.1.3 Atención focalizada a las mujeres de los sectores más pobres.

Como explicó el Capítulo 2, las tasas agregadas de escolaridad femenina son en general satisfactorias. Sin embargo, la mujer indígena, la mujer campesina y, a su propio modo, la mujer afroamericana, son tres grupos humanos claramente discriminados por el sistema educativo de América Latina y El Caribe. A ellos se añade la situción precaria de las embarazadas en forma prematura, las madres solteras y las jefes de hogares incompletos, cuyo acceso o permanencia en el sistema se ve seriamente dificultado. La urgencia de remediar esta inequidad nace tanto del derecho de la mujer a participar más activavemente en la vida social, como de su contribución crucial al desarrollo físico, psicosocial y cultural de sus hijos.

Con las especificidades propias de cada caso, estos subgrupos merecen programas compensatorios, que incluyen la escuela aunque no se reducen a ella. Jornadas

especiales, variaciones en el currículo, metodologías alternativas, calificación laboral, y atención más personalizada, son los principales aportes que debe hacer la escuela a estos esfuerzos intersectoriales. El Cuadro 3 es una ilustración excelente de cómo puede llegarse a la población femenina más exlcuida.

Cuadro 3. EDUQUEMOS A LA NIÑA.

6.3.2 Educación básica de calidad para todos.

6.3.2.1 Objetivos de la educación básica.

6.3.2.1.1. El desarrollo de las competencias básicas.

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, expedida en 1990, acuñó la noción de necesidades básicas de aprendizaje, como un concepto que abarca "tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas), como los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo"[77].

Estas necesidades básicas de aprendizaje superan las expectativas tradicionales acerca de la educación primaria, en favor de un concepto amplio de conocimientos y destrezas para la vida. Si en el pasado el sistema educativo pudo organizarse en niveles de complejidad creciente (primaria, secundaria) - donde cada uno era también la contraseña para un destino distinto en la pirámide social- la escuela universal significa que todos accedan a un cuerpo común de conocimientos y valores. Dicho corpus común ha de contener las destrezas requeridas para que quienes lo deseen puedan seguir avanzando hacia niveles más sofisticados de comprensión y análisis. Para que esto sea posible, los primeros años de escuela deben asegurar precisamente aquellas competencias básicas. Y ésta, ni más ni

[77] Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990.

menos, es la justificación de la prioridad social que en todas partes se atribuye a la escolaridad básica[78].
Los saberes y destrezas básicas abarcan el espectro necesario para desempeñarse como un adulto autónomo y productivo, para el ejercicio de la ciudadanía y para la productividad en el trabajo [79]. Aquí figuran los códigos para intrepretar la información socialmente disponible, los valores y principios éticos, y las habilidades y destrezas para un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida -en el mundo laboral, en la familia y en la esfera política -. Lograr estos aprendizajes es la misión esencial de las instituciones dedicadas a la educación "general" de niños y adolesentes.

La escuela tiene que encabezar la búsqueda de una genuina equidad de género. No basta con compensar la desventaja de las mujeres más pobres. Tampoco es suficiente con eliminar del curriculo los contenidos y referencias sexistas; hay que promover activamente la equidad. Revalorizar las áreas de conocimiento, habilidades e intereses que han sido tradicionalmente femeninos (crianza y cuidado de la familia, preservación de la vida y del medio ambiente, etcétera). Otorgarles la importancia que merecen, al lado de las ciencias y las tecnologías, para que alumnos de uno u otro sexo puedan optar por ellos sin desventajas ni subvaloraciones. Remover los prejuicios acerca de las diferentes aptitudes y capacidades de niños y niñas ante ciertas asignaturas, así como los mitos y creencias que afectan negativamente la autoestima de las niñas. La producción de textos y materiales didácticos exige de un cuidado minucioso, para que no transmitan ideas, mensajes e imágenes estereotipadas de los roles sexuales, y para que incorporen las contribuciones genuinas de la mujer al desarrollo económico y sociocultural de sus países.

6.3.2.1.2. La formación de la personalidad.

A medida que transitamos de la sociedad tradicional al mundo moderno y luego al postrmoderno, la escuela se fue convirtiendo en una agente más y más importante de socialización primaria. Así que no hay remedio: el sistema educativo debe asumir la responsabilidad ponderosa de formar la personalidad, en un diálogo complejo, difícil y cambiante con la familia y con los medios de comunicación masiva.

---

[78] J. C. Tedesco, ibid, pp.. 135-136.
[79] CEPAL - UNESCO (1991): Educacón y Conocimiento: Eje de la Transformación Produuctiva con Equidad , Santiago de Chile: Naciones Unidas, p.127.

Esto supone dejar atrás la neutralidad frente a las características individuales de los alumnos, hacerse cargo de las diferencias y enseñar a asumir las identidades de género, de religión y de cultura, cuyo tratamiento se relegaba al llamado currículo oculto. Hoy, la escuela tiene un propósito distinto del de uniformar o el de discriminar[80] : tiene el propósito de enseñarnos a ser libres, a escoger y escogernos entre distintas formas de concebir, de construir y disfrutar la vida.

La opción por la libertad se expresa de muchos modos. Pero en el contexto particular de Latinoamérica y El Caribe, ella implica dos desafíos más prominentes. En primer lugar, un protagonismo y un respeto iguales para lo masculino y lo femenino, para el desarrollo equitativo y autónomo de los varones y las mujeres. En segundo lugar, y sobre todo en los países más pluriétnicos, hay la urgencia de admitir y valorizar la diversidad cultural y el derecho a la diferencia, como se precisa más adelante.

Optar por la libertad no implica sucumbir a la tentación de los particularismos. Resistirse a la uniformidad no significa dedicarse a subrayar o a preservar obsesivamente las diferencias. *Somos distintos porque somos semejantes*. Y sólo a partir de lo mucho que tenemos en común nos es posible entender y apreciar lo mucho que tenemos de distinto. Como habría dicho Séneca, "nada de lo que es humano" puede serle ajeno a la educación: nuestra capacidad de simbolizar y nuestro lenguaje, nuestro arte y nuestro sentido del humor, nuestra memoria histórica y nuestra conciencia de la muerte, nuestra razón y nuestra esperanza; también nuestra capacidad para destruír y para destruírnos, nuestras guerras y nuestra neurosis, nuestro desdén por el medio ambiente y nuestra tendencia a discriminar contra el débil. Son el patrimonio de nuestra especie, los activos que la educación debe cultivar para todos, y los pasivos que debe esforzarse por eliminar de todos. Como, otra vez, señala Savater: "en la deseable complejidad ideológica y étnica de la sociedad moderna... queda la escuela como el único ámbito que puede fomentar el aprecio racional por aquello que permite vivir juntos a los que son gozosamente diversos" [81].

En este contexto se hace crítica la formación de la conciencia moral. Uno de los desafíos más importantes para las naciones, las comunidades y las familias de nuestro tiempo, es la formación de la identidad moral de sus niños y jóvenes en un

---

[80] Una de las características distintivas de la escuela tradicional es la negación de las diferencias: En la versión democrática de esta negación, la escuela se declaraba neutral frente a ellas, en un intento por suprimir las desigualdades. En la versión conservadora, la neutralidad implicaba, ora uniformar e introducir a todos en un modelo cultural dominante, ora legitimar las desigualdades a través del éxito diferencial en los estudios (J.C. Tedesco, ibid, p. 127)

[81] Ibid, p. 165

ambiente de extraordinaria ambigüedad en los valores que constituyen el fundamento de la vida social, y de riesgo permanente de conflicto y violencia. La sabiduría acumulada a lo largo de los siglos y los resultados de décadas de investigación, sugieren que el desarrollo moral de los niños y jóvenes, su capacidad para analizar y decidir entre alternativas, su carácter y compromiso social, ocurren, en forma paralela al desarrollo de la inteligencia, como resultado de un proceso en el cual juegan un papel predominante las oportunidades de educación ofrecidas en edad temprana (* el Cuadro 4 ahonda sobre este punto).

Cuadro 4. EDUCACION Y VALORES: EL DESARROLLO MORAL

Ante la amenaza del relativismo axiológico, producto de una sobrevaloración de las diferencias, o de una defensa a ultranza del pluralismo, es urgente que la escuela promueva la reflexión sistemática acerca de los valores y las normas que integran la ética civil para una sociedad democrática. Se trata, como mínimo, de una ética capaz de obligarnos a colaborar lealmente en la perfeción de los grupos sociales a los cuales pertenecemos "de tejas para abajo" [82] es decir, independientemente de cúales sean nuestras creencias útltimas acerca del bien y el mal.

Mejor todavía: se trata de superar el umbral de aquella ética de la coexistencia, para afirmar los valores como ideales *racionales* y por ende universales. En la perspectiva de Kant, hemos de convenir en que nuestro ser racional nos constituye en fines, nunca en medios, en individuos autónomos y capaces de responsabilidad moral. En la perspectiva de las éticas dialógicas (liberales, como en Rawls, o socialistas, como en Habermas) veremos que una norma se justifica sólo cuando se seguiría del diálogo transparente entre iguales. O sea que la ética civil se constituye a partir de la *autonomía solidaria* entre las personas. Y que, sin perjuicio de la diversidad, corresponde a la educación promover modelos de excelencia basados no en la fuerza, ni en el sexo, la nacionalidad, la pertenencia a una cultura, religión o estrato social, sino en la autonomía personal, la solidaridad, la autodisciplina y el sentido de la justicia.

---

[82] La expresión - y la propuesta de esta ética mínima - es de Pedro Laín Entralgo

6.3.2.1.3. La preparación general para el mundo del trabajo.

Si bien la educación general, en especial la de los jóvenes, de algún modo ha de ser pertinente para el trabajo, es preciso tener en cuenta que las nuevas condiciones del mundo laboral requieren personas con mejor formación básica, capaces de aprender y adaptarse al cambio, ya que los adiestramientos específicos pierden vigencia rápidamente. Por otra parte, los jóvenes se encuentran en una etapa exploratoria y no deben ser forzados a optar de modo prematuro por una sola senda vital u ocupacional.

Ante tales condicionamientos, la escuela media no debe enfocarse hacia oficios específicos ni reforzar la separación entre trabajo manual y trabajo intelectual, típica de la tradicional dicotomía entre una "modalidad" técnica y otra académica. En relación con la formación para el trabajo, este nivel tiene el doble reto de fortalecer los aprendizajes básicos y de brindar una suerte de "alfabetización laboral", que permita a los alumnos: (a) conocer sus intereses y capacidades individuales, y (b) desarrollar competencias genéricas que sirvan de base a formaciones específicas posteriores y que hagan posible, al mismo tiempo, la vinculación inmediata al mundo laboral. Este tipo de formación debe ser común a todos los estudiantes, independientemente de cuál pueda ser su destino previsible. La educación académica y la formación laboral no son alternativas excluyentes.

Aunque en la literatura abundan las referencias a destrezas "universales" para el trabajo, son pocos los estudios empíricos al respecto. De éstos, quizá el más comprensivo sea el informe de la Comisión SCANS de Estados Unidos, que concluyó en 1991 [83]. A partir de cuidadosas observaciones sobre el terreno y de consultas con numerosos expertos, la Comisión pudo identificar las destrezas y habilidades que en su conjunto constituyen "competencias para la empleabilidad". Dichas competencias son de dos clases: las "fundamentales" (básicas, de pensamiento y cualidades personales) y las "laborales transversales" (manejo de recursos, manejo de información, comprensión del funcionamiento de sistemas y utilización de tecnologías). Unas y otras son esenciales en la formación secundaria, tanto si el egresado opta por buscar empleo, como si desea proseguir sus estudios postsecundarios (* Ver Cuadro 5).

---

[83] Secretary´s Commission on Achieving the Necessary Skills(1991): What Work Requires of Schools: A SCANS Report for America 2000 , Washington, U.S. Department of Labor.

Cuadro 5. EL “KNOW-HOW” DEL TRABAJO

Uno aspecto esencial del acercamiento al mundo laboral es la familizarización de los jóvenes con las distintas opciones existentes en el mercado de trabajo, sus contenidos, sus exigencias y sus perspectivas como carrera. Una verdadera *orientación vocacional* debe abrir el abanico entero de posibilidades, tanto desde la universalidad como desde la formación laboral específica y permitir, al mismo tiempo, que cada quien explore sus intereses y habilidades particulares.

Tradicionalmente, las mujeres han sido excluidas de algunas opciones académicas o profesionales, y concentradas en otras. Con variaciones entre los países, y a pesar de los cambios en la composición de las matrículas según sexo, las mujeres en general tienden a escoger opciones “sociales” mientras las áreas “técnicas” son de predominio masculino. Este hecho refleja la segmentación del mercado laboral, donde la mujer se destina en mayor proporción al sector servicios y a los puestos de menor jerarquía e ingreso, de manera tal que su nivel de escolaridad no se traduce en tanta remuneración ni prestigio como sucede entre los varones. Aunque el sesgo no depende pues de la sola escuela, ésta si puede encauzar más y más mujeres hacia las opciones técnicas mejor remuneradas.

En lugar de *optar* entre las limitadas posibilidades que una escuela técnica suele ofrecer, hombres y mujeres deben tener la oportunidad de *rotar* por una serie de actividades estructuradas que abarque los distintos campos del trabajo humano. Esta propuesta puede parecer audaz, compleja o costosa en demasía; pero su dificultad operacional se reduciría sustancialmente al aprovechar el potencial de la cooperación entre instituciones y sectores. Cierto que ninguna escuela secundaria puede ofrecer todas las opciones-tipo de trabajo; pero sí puede coordinar con otras en la misma ciudad o región. Ni toda la educación ocurre dentro de las aulas; hay que valerse de los medios y espacios que existen dentro de las empresas y unidades productivas, y diseñar además mecanismos de certificación independientes de la vieja escuela.

Así concebida, la escuela, colegio o liceo de educación media se parece más a una organización virtual que actúa como intermediaria entre la demanda de su población estudiantil y las distintas oportunidades educativas. Esta combinación de recursos exige una enorme capacidad de gestión por parte de las instituciones. Requiere, además, la apertura y disponibilidad de otros agentes por fuera del sistema escolar: las instituciones especializadas de educación técnica, las empresas

(a través de proyectos especiales de educación y trabajo), y los medios de comunicación.

6.3.2.2. El entorno educativo.

En los países industrializados, la vida escolar transcurre en condiciones muy distintas de las nuestras: instalaciones bien mantenidas y bien dotadas; alumnos bien alimentados, que tienen acceso oportuno a materiales didácticos adecuados y que asisten a clase alrededor de 900 horas cada año. Así pues, mejorar el ambiente de aprendizaje es una tarea inaplazable de nuestros sistemas educativos. Para lograrlo, la escuela debe cambiar su clima organizacional, afirmar su identidad, actuar con más autonomía, utilizar con más provecho el tiempo dentro del aula, sacar mejor partido de las ayudas didácticas, valerse de las nuevas tecnologías y aplicar políticas mejores de recursos humanos.

La clave para mejorar la calidad de la educación no está en los insumos: está en la *organización de las escuelas* [84]. Y esta organización tiene un sólo propósito: que los estudiantes aprendan. Una escuela capaz de transformar insumos en aprendizaje es una escuela efectiva. Cuando la institución tiene un proyecto que siente como propio y que entusiasma a todos sus estamentos, cuando logra conformar un equipo y acuñar una impronta que la enorgullece, cuando trabaja en función de objetivos precisos, cuando responde por los resultados, no es ya el apéndice de una burocracia: ahora es de veras una escuela.

Los textos y materiales son muy importantes, en especial cuando los niños no tienen acceso a otros materiales de lectura. El espacio físico, los edificios, los servicios públicos y los muebles contribuyen cada uno a mejorar el ambiente de aprendizaje. La capacitación de los maestros en servicio los prepara mejor para manejar el día a día. El énfasis que deba concederse a cada factor en particular, por supuesto varía con las circunstancias nacionales y locales. Pero el buen resultado en realidad depende de cobijar todos estos elementos bajo un "clima organizacional" propicio a la enseñanza y al aprendizaje de excelencia.

---

[84] En países desarrollados, donde las escuelas cuentan ya con materiales educativos suficientes, la investigación se ha centrado en las variables de proceso que permiten su empleo adecuado. Esta investigación es relevante en el caso de los países en desarrollo que han concentrado sus esfuerzos en la dotación de insumos, sin haber prestado atención a las condiciones organizacionales de las escuelas . M. E. Lockheed et alli (1990): *Improving Primary Education in Developing Countries. A Review of PolicOptions*. Borrador para distribuición limitada a los participantes de la Confernecia Mundial de Educación para Todos. Washington D.C., The World Bank,, p. 29.

Una investigación reciente del Banco Mundial[85] identificó 18 factores claves de la organización escolar, estructurados alrededor de cuatro grandes categorías: (a) insumos externos de apoyo, (b) clima institucional; (c) condiciones facilitadoras, y (d) proceso de enseñanza - aprendizaje (* Ver Cuadro 6 y Gráfica 1). La calidad de la enseñanza y los resultados académicos dependen de la manera como estos factores interactúen dentro de cada institución.

Si bien es cierto que de todos los establecimientos se esperan resultados similares, cada uno se desenvuelve en una situación peculiar, debida al tipo de usuarios y al ambiente sociocultural circundante. El reto para cada escuela consiste en lograr los objetivos comunes del sistema, interpretando y operando en su propio contexto. Y estos contextos varían grandemente, aún dentro de un mismo país: precisamente en la base de la *identidad* de cada institución está el reconocimiento de los aspectos únicos de su ambiente y el de su "contrato" específico con la comunidad atendida. Sin perjuicio de ello, vale aludir separada aunque brevemente a los cinco factores que más parecen contribuír al éxito de la escuela, así:

Cuadro 6. Determinantes de la escuela eficaz

---

1. Autonomía y fortaleza institucional**.** La flexibilidad y la autonomía aparecen en el modelo expuesto como una de las condiciones facilitadoras de la escuela efectiva; en efecto, la interacción productiva con el ambiente supone fluidez y espacio de maniobra. Esto quiere decir que el rector y su equipo deben definir su propio "plan estratégico" o "proyecto educativo", y asumir por supuesto el manejo de los resortes académicos, administrativos y financieros necesarios para llevarlo a cabo.

La entrega de autonomía debe acompañarse de programas orientados a crear o mejorar la capacidad de gestión de las unidades educativas, en especial de aquéllas que se encuentran en condiciones más precarias y atienden a grupos de población de bajos ingresos. Sólo así será posible contrarrestar el efecto perverso que sobre la equidad y calidad de la educación pueden llegar a tener medidas orientadas a

[85] Para el caso del Africa Sub-Sahariana, los autores de este estudio elaboraron un marco conceptual que busca integrar los hallazgos de dos líneas independientes de investigación, desarrolladas en Estados Unidos e Inglaterra ("School Improvement Research" y "Effective School Research", respectivcamente). W.C. Heneveld y H. Craig (1996): Schools Count. World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa. Washington D.C., The World Bank.

entregar de una sola vez autonomía a instituciones con bajo nivel de desarrollo organizacional. El Estado, en los distintos niveles de la administración, juega un papel fundamental en la compensación de las diferencias, mediante la asignación focalizada de recursos, y programas dirigidos de asistencia técnica, que permitan la construcción progresiva de la capacidad institucional requerida para proporcionar un servicio educativo de calidad.

2. Participación efectiva de la comunidad. Importa recabar sobre la conveniencia de involucrar a todos los coautores del proceso educacional en la definición del "proyecto" institucional respectivo: la comunidad entera debe comprometerse con la "filosofía" de su escuela, controlar su gestión y vigilar el cumplimiento de sus objetivos.

3. Mejor utilización de la jornada. Puesto que no siempre será posible ofrecer una jornada tan extensa como la de los países industrializados, habrá que establecerla en función muy cuidadosa de: (a) El tiempo requerido para cumplir los ya enuinciados objetivos de aprendizaje, (b) La disponibilidad de recursos y (c) Las circiunstancias específicas de los estudiantes. Por lo demás y como se sabe, la presencia prolongada en la escuela es un factor crítico en los primeros grados y en el caso de alumnos pobres, cuyo capital cultural ha de enriquecerse en forma deliberada.

Desde el punto de vista de los objetivos de aprendizaje, hay que insistir más sobre el buen uso del tiempo que sobre la duración oficial de la jornada. Teniendo en cuenta la situación de los más pobres y nuestras severas restricciones financieras, se trata de asegurar que: (a) Las escuelas permanezcan abiertas por lo menos durante la jornada oficial; (b) Los maestros y alumnos estén efectivamente dedicados a la enseñanza y el aprendizaje durante la jornada, y (c) Se disponga de tiempos adicionales para compensar las deficiencias de los estudiantes mediante programas remediales. Por todo ello, el tema de la jornada escolar es más complejo de lo que podría pensarse (* Ver Cuadro 7).

Cuadro 7.

ESCUELA DE JORNADA COMPLETA

Algunas medidas adicionales pueden ayudar al mejor uso de la jornada escolar. El ausentismo del maestro - y, por rebote, el de sus alumnos - disminuye si se le dan

facilidades para vivir cerca de la escuela o se le facilita el transporte. La jornada será más provechosa si desde un comienzo están disponibles los implementos de rigor - tiza, tablero, textos, útiles - y si además el alumno muy pobre goza de algún refuerzo nutricional. Los queheceres administrativos (reuniones, diligenciamiento de formularios, atención de visitantes...) deben interferir lo menos posible con la actividad docente. No menos, hay que evitar que los maestros tengan que desplazarse, a veces hasta la Capital, para cobrar su sueldo o solicitar un permiso...de ausencia temporal del cargo.

4. Buenos ambientes de aprendizaje. Enseñar no es transmitir información y aprender no es memorizar. El maestro es cada vez más un facilitador del aprendizaje, un mediador calificado entre múltiples oportunidades educativas y las motivaciones y expectativas de los estudiantes. Esto implica un cambio radical en la manera como suelen concebirse los trabajos del aula.

Un buen docente tiene claridad acerca de qué deben logar los estudiantes y se los comunica con igual claridad. Su labor principal consiste en diseñar y poner en práctica actividades estructuradas alrededor de aprendizajes significativos, atendiendo a los ritmos y estilos particulares de sus estudiantes. Para ello ha de contar oportunamente con los apoyos pedagógicos adecuados. Debe contar con un número suficiente de libros de texto - preferiblemente aquellos que mejor propicien el aprendizaje activo - complementados con bibliotecas y guías del instructor. Debe contar con espacios apropiados para organizar actividades diversas y para el trabajo individual o en grupo; con mobiliario, equipos y materiales; con tecnologías fácilmente adaptables al mundo cotidiano de los alumnos. La Escuela Nueva, originaria de Colombia, es un buen ejemplo de esta adaptación creativa (* Ver Cuadro 8).

Cuadro 8. La Escuela Nueva

---

5. El papel de las nuevas tecnologías**.** De entre todos los campos de actividad humana, la educación no podría ser inmune al impacto de la revolución tecnológica que vivimos. De hecho - y desde hace ya décadas- América Latina ha actuado como pionera en el uso de dos tecnologías potentes para “educar a distancia”: la radio y la televisión. Aunque ellas en rigor no alcanzan a reemplazar la escuela, sí son capaces de llegar a poblaciones dispersas o de adultos que no pueden dedicar

el día a sus estudios. Y en todo caso estos programas pueden ser parte de procesos semi-escolarizados, donde los alumnos reciben apoyo y supervisión personal en sus deberes. En el contexto de la enseñanza básica, el “Telecurso” de Brasil (* Cuadro 9) ha sido un modelo especialmente atrayente.

Cuadro 9. Abrete Pantalla

Pero ahora además estamos ante el computador y su conexión mediante redes telefónicas, cuyo impacto en el aula de clase no alcanzamos todavía a imaginar. No se trata solamente de una herramienta novedosa para agilizar los procesos de enseñanza y aprendizaje; la teleinformática puede modificar por completo las relaciones alumno-docente y la manera como se accede al conocimiento. Los propios libros de texto, y la industria editorial, están cambiando -o tendrán que cambiar - con suma rapidez, si aspiran a sobrevivir y, mejor todavía, a aprovechar la revolución “cibernética” (* ver Cuadro 10).

CUADRO 10.
De la Prensa Tipográfica a la Editorial Cibernética.
Por José Vicente Alvarez.

La presencia del computador en las escuelas subraya el nuevo perfil del docente, su papel de mediador, y no de poseedor, del saber. Facilita grandemente la enseñanza individualizada. Y además permite que el maestro y sus alumnos tengan acceso inmediato a volúmenes ayer no imaginables de información, a veces en estado caótico, a veces presentada de manera que motiva y facilita el aprendizaje.

La educación teleinformática va más allá de las aulas. Sus posibilidades como herramienta de educación a distancia parecen ser enormes. De hecho, ella puede ser un instrumento revolucionario para apoyar el autoaprendizaje, la actualización y la formación vitalicia.

En todo caso, la teleinformática es *la* tecnología de la sociedad del conocimiento, de suerte que ningún sistema educacional podría darse el lujo de ignorarla, subestimarla ni desaprovecharla. Precisamente por eso importa advertir el riesgo de que su introducción acentúe aún más la inequidad, si desde ya no se adoptan las

cautelas y correctivos adecuados. Los equipos y soportes lógicos ("software") tienden a llegar primero a los establecimientos cuya calidad en la enseñaza no deja tanto que desear, y cuyos alumnos disfrutan ya de su existencia en el hogar. Y puesto que el Estado, para repetir, ha de darle más a quienes menos tienen, las mayores inversiones en teleinformática tendrían que apuntar precisamente hacia las escuelas con menos recursos y a donde asisten los estudiantes más pobres. El proyecto "Enlaces" de Chile es un ejemplo de cómo adoptar una tecnología de punta y comenzar por los pobres (* Ver Cuadro 11).

CUADRO 11. DE LA TIZA AL COMPUTADOR.

De otra parte, las decisiones en esta materia deben ser precedidas por una cuidadosa ponderación de los costos fijos y variables, iniciales y de mantenimiento, directos e indirectos, que conlleva la tecnología informática. No menos, debe sopesar los requisitos de personal calificado para operar, reparar y asesorar a los usuarios. Una vez hechas estas reflexiones, podría ocurrir que la balanza se incline *primero* hacia las dotaciones tradicionales de material impreso -aún ausente en muchas escuelas de la región- o hacia las también hoy "tradicionales" alternativas de la radio o la televisión (* Ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Cuidado con el Computador

6.3.2.3. La profesionalización del magisterio

Una "profesión" queda definida por el entrecruce de varios criterios. En primer lugar, porque se ocupa de asuntos especialmente delicados o sensitivos para el usuario o para la sociedad: la salud personal, la justicia, la funcionalidad y valor estético de la vivienda.... En segundo lugar, porque actúa sobre procesos altamente complejos y de manera compleja. En tercer lugar, porque los resultados de sus intervenciones tienen un margen de incertidumbre irreductible (el médico no puede garantizar la vida del paciente ni el abogado el sentido de la sentencia).

De aquí resulta el caracter bien especial de la “responsabilidad profesional”: aunque no puede comprometerse a un resultado (como hacen el sastre o el panadero), el profesional se obliga a aplicar *el mejor saber disponible* a la solución del problema. Y esto a su turno tiene varias implicaciones. Una, que las profesiones suponen estudios avanzados y actualización permanente. Otra, que el profesional debe tomar decisiones discrecionales, según su mejor criterio y siempre en interés del usuario. Otra que, por lo tanto, el profesional necesita un margen considerable de autonomía en su trabajo. Otra, que “todas las demás cosas” quedan subordinadas a la búsqueda del resultado. Y otra más: que el profesional debe ser remunerado en proporción a su entrenamiento y responsabilidad.

Educar es una tarea delicada, compleja y de resultados inciertos. Así que la educación es - o debería ser - una profesión: si no funciona como tal, pues peor para ella, para los educandos y para la sociedad. Lo cual no significa que la necesidad, conveniencia o posibilidad de profesionalizar el magisterio sean claras para tirios y troyanos. Como lo primero, se argumenta que en la docencia predominan la intuición, las relaciones interpersonales y el sentido común sobre los saberes especializados. Como lo segundo y en consecuencia, muchos maestros (sino la gran mayoría) carecen de la escolarización prolongada que supone una “verdadera” profesión. Como lo tercero, y engarzado con lo anterior, la sociedad no podría darse el lujo de retribuir como profesionales al número tan grande de trabajadores que requieren las escuelas.

Cada uno de esos argumentos tiene cierto alcance de validez, en nuestra región del mundo y en cualquier otra región. Pero así desembocamos en dos aclaraciones importantes. Por una parte, ha de notarse que el carácter de “profesión” no es absoluto sino en efecto una cuestión de grado: hay oficios más profesionales que otros (y tambien profesionales más profesionales que otros). Por la otra parte, ha de advertirse que la “profesionalización” del magisterio es un ideal, un norte hacia el cual nos conviene y podemos avanzar, un marco orientador de las políticas; cosa distinta sería sugerir que lo hiciéramos por arte de magia o de la noche a la mañana.

Hechas esas precisiones, el Cuadro 13 resume las principales medidas que desde ya pueden y deben irse adoptando para profesionalizar la docencia. Una mirada contextual al mediano plazo permitirá apreciar mejor estas directrices, como sigue:

Cuadro 13. Los docentes y las reformas educativas.

Por Juan Carlos Tedesco

---

1. Un nuevo tipo de docente. Siguiendo al mismo Tedesco, habrá que anticipar la existencia de dos grandes tipos de maestros: los "docentes básicos" encargados de formar el núcleo "duro" de la estructura cognitiva y personal, y los "docentes especializados", responsables de la formación en determinados campos, sujetos a revisión y renovación permanente [86]. Sin perjuicio de la articulación necesaria entre una y otra tarea, habría entonces que abrir las puertas del magisterio a profesionales idóneos de otras disciplinas, rompiendo el monopolio actual de quienes tienen título de docente. En el mundo de hoy, al fin y al cabo, la profesionalización y la interdisciplinaridad van de la mano.

2. La formación inicial y continuada. En la sociedad del conocimiento, también el oficio de maestro queda obbsoleto si no cambia todos los días. También, entonces, su formación inicial debe asegurar las “competencias generales” para la docencia, aquellas que demandará su nuevo papel de mediador del conocimiento y forjador de personalidades. Más exactamente, esta formación deberá inculcar el pleno sentido de “responsabilidad profesional” y desarrollar las competencias necesarias para: (a) Comunicar un saber; (b) Leer, interpretar y atender las necesidades de aprendizaje de niños y jóvenes; (c) Responder a las demandas del entorno; (d) Adaptar e innovar en búsqueda del mejor resultado, y (e) Mantenerse actualizado en la teoría y metodología de la enseñanza.

La formación continuada o permanente no debe seguir siendo entendida como el intento de compensar las deficiencias en la formación inicial. Debe en cambio refererirse a las “competencias especializadas” esto es, a los saberes y destrezas complementarios para responder a las demandas específicas de la región, la institucion escolar o el tipo de alumnado que atiende o atenderá cada maestro. Principios como el aprendizaje activo, la formación crítica, la creatividad, el trabajo en grupo o la resolución de problemas, no deben ser simples rótulos para justificar el credencialismo, sino instrumentos para profesionalizar de veras al magisterio.

3. El desempeño en el trabajo. Las instituciones profesionales (digamos, un hospital) tienen un cierto “ethos” que incluye el sentido de pertenencia, la disciplina del trabajo en grupo y el compromiso con los resultados. Dentro de sus propias peculiaridades, las escuelas - las buenas escuelas - deben funcionar como

---

[86] Ibid, p. 174.

instituciones profesionales, donde el maestro se sienta parte de la institución y parte de un equipo comprometido con los resultados.

- Trabajar con sentido de *institución* exige un esfuerzo colectivo y colaborativo donde se integren los varios estamentos (con distribución de tareas y compromisos), los distintos frentes de acción (académico, administrativo, financiero) y las diferentes experiencias y perspectivas de los docentes.

- El trabajo en *grupo* es condición para cumplir el "plan estratégico" o "proyecto educativo" de la escuela. Un equipo profesional practica la interconsulta para acertar en las soluciones y airea las diferencias de criterio de manera "no privada". La discusión de grupo mantiene viva la pregunta: "para dónde vamos?". El equipo aprende colectivamente, reconoce la excelencia y estimula el crecimiento profesional de cada uno de sus integrantes.

- El compromiso con los *resultados* está detrás del sentido de pertenencia y la disciplina de equipo. Profesional es quien reivindica sus actos porque piensa que lo hace mejor que nadie, y profesional es quien asumen sus errores [87]. El profesional es un trabajador autónomo.

4. Incentivos. La política de incentivos debe apuntalar el proceso de profesionalización del magisterio. En el contexto propio de América Latina y El Caribe, debe además prevenir o remediar las inequidades más severas del sistema: la discriminación entre maestros y maestras, por un lado [88]; por el otro lado, la renuencia de los mejores docentes a trabajar en los primeros grados o en las escuelas más pobres, más apartadas o más expuestas a brotes de violencia. Los incentivos económicos y los no económicos pueden otorgarse tanto al profesor como al establecimiento, de suerte que sean recompensados el trabajo de equipo y los resultados académicos (cuya atribución a un docente individual no es fácil).

5. Nuevas relaciones profesionales. Las asociaciones docentes y las redes del magisterio son vitales para la profesionalización de la docencia y la conformación de comunidades científicas.

---

[87] Ph. Perrenoud (1996): "La Profesión Docente entre la Proletarización y la Profesionalización: Dos Modelos de Cambio", Perspectivas. La Función del Personal Docente en un Mundo en Transformación, OIE (Oficina Internacional de Educación de la Unesco), No. 99, Vol. XXVI, No. 3 (Septiembre) p. 550.

[88] El sistema educativo tiende a concentrar las mujeres - que son la mayoría - en los grados más bajos, en ciertas áreas del conocimiento, en puestos de menor responsabilidad y con perseptivas más limitadas de ascenso.

- Las *redes* permiten superar el aislamiento habitual de los docentes, consolidar códigos profesionales, integrar lo local con lo municipal, regional o nacional, y generar identidad, pertenencia, solidaridad y cooperación entre colegas.

- Las *asociaciones* docentes, reunidas alrededor de lo académico y de la búsqueda de excelencia, cumplen el papel insustituíble de confirmar al maestro como miembro de una comunidad intelectual respetable y de decantar los normas o patrones que definen una ética ocupacional, por medio de sus códigos y tribunales disciplinarios o académicos [89].

6.4 Los retos de la educación intercultural.

La educación intercultural es un enfoque general de la educación para las poblaciones de países donde conviven grupos diversos desde el punto de vista cultural. Se considera la Educación Intercultural Bilingüe (en adelante EIB) como modalidad particular de la anterior, apropiada para colectividades que se encuentran en situación socioeconómica desventajosa, son minoritarias en el contexto de los estados nacionales y poseen lenguas y culturas, o elementos de ellas, particulares [90].

Cuando en América Latina y El Caribe se habla de EIB, es usual hacer referencia a escuelas **de** o **para** indígenas, grupos caribeños de lenguas criollas y, a veces también, población afroamericana, destinadas a la educación formal de los niños y jóvenes. Son escuelas con particularidades, en especial desde el punto de vista curricular, pero que conservan, en términos generales, la forma convencional del sistema educativo escolar.

La EIB está relacionada con otros procesos interculturales, aunque no conviene confundirla, ni reducirla, a ellos. Por una parte, está el fenónemo de los colegios o liceos más o menos exclusivos para las "colonias" o hijos de extranjeros, que suelen poseer capacidad económica e influencia sobre las autoridades educativas. Por otra parte están los procesos recientes de descentralización política y

---

[89] D.P. Liston y K.M. Zeichner (1993): Formación del Profesorado y Condiciones Sociales de la Escolarización, Madrids, Ediciones Morata S.L. y Fundación Paideis, p.65.

[90] Aunque la lengua no es la cultura sino una manifiestación de ella, es posiblemente lo que más impacta del otro diverso. Por tanto, más allá de ella, lo que se hace en aras de dar curso a la diversidad cultural se limita de ordinario al plano en que maestro y alumnos comparten en forma espontánea pautas inconscientes.

administrativa que - así den lugar a un cierto auge del pluralismo cultural - no son un instrumento propio de la política intercultural, en especial cuando las regiones no son homogéneas internamente.

6.4.1 Avances y problemas

Nuestras etnias minoritarias suelen ser más pobres que la mayoría de los pobres, de modo que sus índices de desnutrición, insalubridad y analfabetismo exceden a los del resto de las gentes[91]. Han sufrido además un larga historia de discriminación cultural, auncuando constituyan la mayoría de la población, como sucede con los indígenas de Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú[92].

En tiempos recientes, sin embargo, han aumentado la autoconciencia de estos grupos y la receptividad a sus demandas por parte del Estado, la comunidad internacional y la academia. Entre los factores que explican esta evolución favorable, posiblemente tres merezcan relieve: (a) La creación o fortalecimiento de organizaciones y movimientos étnicos cuyo radio a menudo alcanza desde el nivel local hasta el internacional; (b) La difusión de plataformas que reivindican sus derechos jurídicos, políticos y culturales, y (c) Los ya mencionados procesos de descentralización, que coadyuvan al pluralismo cultural.

Tal vez la principal conquista de los pueblos indígenas y otras minorías étnicas ha sido el reconocimiento constitucional (o al menos legal) [93] de su derecho a formas de autodeterminación. A grandes rasgos, se trata de admitir la especificidad lingüística y cultural de las naciones, la conservación de su territorio y la validez del derecho consuetudinario indígena, así como del derecho a darse una educación acorde con sus características culturales, lo que de ordinario significa bilingüe e intercultural [94].

---

[91] G. Psacharopoulos y A..Patrinos (Eds.) (1994): Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis**.** Washington D.C., The World Bank.

[92] L.E. López (1996): "La Diversidad Etnica, Cultural y Lingüística Latinoamericana y los Recursos Humanos que la Educación Requiere", en H. Muñoz y P. Lewin, P. (Coord.): El Significado de la Diversidad Lingüística y Cultural**,** México D.F., UNAM - INAH, p. 285.

[93] De esto dan testimonio las reformas constitucionales de Ecuador (1979), Perú (1993), Guatemala (1985), Argentina (1994), Bolivia (1994), Nicaragua (1987), Paraguay (1992), México (1992), Colombia (1991), Brasil (1988) y Panamá (Detalles de las reformas se presentan en D. Iturralde y D. Krotz (Comp.) (1996): Desarrollo Indígena: Pobreza, Democracia y Sustentabilidad , La Paz, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. En otros países se han adoptado legislaciones puntuales, al margen de la Constitución, como ocurre en Chile (Ley Indígena, No.19235 de 1991) y Honduras (Políticas nacionales, lineamientos curriculares y estrategias lingüísticas para el desarrollo e institucionalización de la educación de las etnias de Honduras -1994- y decreto 93 de 1997, que institucionaliza la EIB.

[94] Las diferentes denominaciones, EIB o EBI, aluden al peso que se atribuye a los factores cultural y lingüístico, dentro del mismo marco de referencia.

Por supuesto, existen numerosas experiencias de EIB originadas por la comunidad, por las iglesias, por las ONGs y por el propio Estado. El tema de la autonomía es especialmente delicado, pues la financiación o subsidio apereja condicionalidades más o menos justas o justificadas. Esta tensión se alivia cuando, a raíz de la descentralización, los territorios étnicos se convierten en unidades administrativas.

Junto con las experiencias educativas de pueblos de lengua vernácula, se sabe de otras que llevan a cabo etnias de lenguas criollas con el beneplácito, aunque con frecuencia sin apoyo suficiente, de los estados respectivos. Nos referimos a las Antillas Holandesas en las islas de Curazao, Bonaire y Aruba (papiamento y holandés); Haití, Santa Lucía, Martinica y Guadalupe (criollo de base léxica francesa); Barbados, Jamaica, Trinidad, Tobago, San Andrés y Providencia (criollo de base léxica inglesa)[95].

A pesar de los avances legales, de la proliferación de programas de formación docente en EIB y de la apertura democrática que parece darse en diversos países, esta modalidad de educación tiene lugar en medio de conflictos culturales, lingüísticos y políticos, que amenazan la misma supervivencia física y cultural de las minorías. Así, son ostensibles el despojo de sus territorios, la marginación económica, los daños ecológicos, la participación muchas veces forzada en conflictos armados, el desplazamiento obligado, la desintegración de familias y comunidades, y la ruptuar de tradiciones y valores culturales.

La escolarización formal de los jóvenes indígenas, criollos o afroamericanos es vista a menudo como un camino de esperanza. Por eso el amplio interés en la EIB, cuyos énfasis han recaído sobre la investigación antropológica y lingüística, el diseño curricular, la información sobre derechos de la minoría, la elaboración de materiales educativos (en especial para la enseñanza de las lenguas en su modalidad escrita) la capacitación docente y la legislación educativa.

Sin embargo, las evaluaciones no son en general optimistas acerca de los proyectos de EIB . Salvo casos especiales - que sólo están al alcance de unos pocos - los alumnos no adquieren más competencia en el manejo del lenguaje escrito que los de escuelas convencionales en contextos similares; las prácticas pedagógicas no son más eficientes; los currículos, catalogados como bilingües e interculturales,

---

[95]Citarella, L. (1990). "Problemas de Educación y Modelos de Desarrollo: el Caso de los Criollos en el Caribe", en L. E. López y R. Moya (Eds.) (1990): Pueblos Indios, Estados y Educación. Lima-Quito: Abya Yala.

difícilmente se aproximan a este carácter; y los docentes se ven abocados a intentar un tipo de educación innovadora, que de hecho desconocen y de la cual existen modelos más teóricos que prácticos. En términos sustantivos, hay además una tendencia a revalorizar la cultura minoritaria con la mirada puesta en el pasado lejano ("como nuestros antepasados"), en detrimento de la cultura viva de los grupos[96].

Lo anterior no descalifica la EIB como una alternativa pedagógica. De hecho, ella se apoya sobre verdades incontestables: no hay lenguas ni culturas superiores; todos aprendemos con más facilidad y precisión en la lengua materna, y todos tenemos derecho a conservar y desarrollar la identidad cultural[97]. De otra parte, numerosos estudios han demostrado las potencialidades de esta forma de educación[98]. El Cuadro 14 es una ilustración concreta de cómo pueden funcionar tales proyectos. Y en todo caso, las líneas de acción que a continuación se esbozan contribuirían a realizar mejor aquellas virtualidades.

Cuadro 14. PARAGUAY:

[96]Véase, por ejemplo, P. Enciso et alli (1996): Evaluación de la Calidad de la Educación Indígena en Colombia , Bogotá, GTZ - Ministerio de Educación Nacional, 6 vol.

[97] Muchos de los fundamentos sociopedagógicos de la educación bilingüe coinciden con las teorías pedagogicas más refinadas, que consideran los aprendizajes previos del niño y los saberes de su familia o comunidad como recursos válidos a partir de los cuales construir nuevos conocimientos y propiciar nuevos aprendizajes. Muñoz y Lewin, ibid., p. 18.

[98]Ver, por ejemplo: Skutnabb- Kangas (1982): "Some Pre-requisites for Learning the Majority Language -a Comparison Between Different Conditions, Osnabrücker Beiträge zur Sprachtheorie, No. 22, pp 13-95; Skutnabb-Kangas (1983): "Bilingualism or not: The Education of Minorities", Multilingual Matters, No. 7, 1983; I. Jung et alli (1989): Aprendiendo a Mirar. Una Investigación en Lingüística Aplicada y Educación , Lima -Puno: UNA-Puno/Programa de Educación Bilingüe de Puno (Convenio Perú - RFA); J. Cummins (1976): "The influence of Bilingualism on Cognitive Growth: Synthesis of Research Findings and Explanatory Hypotheses", Working Papers on Bilingualism , No. 9, 1976 pp. 1 - 43; J. Cummins (1979): "Cognitive/Academic Language Proficiency, the Optimum Age Question and some Other Matters", Working Papers on Bilingualism, No. 19, pp. 197 - 205; J. Cummins (19 84): "Language Proficiency, Bilingualism and Academic Ahievement, en J. Cummins (de) Bilingualism and Special Education, San Diego, College Hill Press; J. Cummins (1988): "The Role of Primary Language Development in Promoting Educational Success for Language Minority Students", Schooling and Language Minority Students: A Theoretical Framework. Evaluation, Dissemination & Assesment, Los Angeles, Center California State University, Department of Education, pp. 3 - 49.

6.4.2 Políticas y estrategias.

1. *Pasar del reconocimiento de la diversidad cultural a su aceptación activa*, mediante la educación intercultural de doble vía es decir, que logre la concientización masiva de los ciudadanos. Esto implica reconocer en la práctica cotidiana la diversidad étnica y lingüística de cada país, aceptando que los varios grupos forman parte de la nacionalidad y tienen derecho a que se respeten sus diferencias, sin discriminaciones abiertas ni sutiles. La educación intercultural exclusiva para las etnias puede fortalecer algunos aspectos de sus culturas, pero no cambia la mentalidad del resto de la sociedad.

Se recomienda que el currículo, los materiales pedagógicos y demás publicaciones destinadas a la comunidad educativa en su conjunto, incluyan temas relacionados con la diversidad cultural de los países, criticando en lugar de reproducir las pautas tradicionales que perpetúan los prejuicios: la omisión (negación) de lenguas, culturas, razas y religiones; el indio con pluma para la "i" de la cartilla, la cocinera negra, el médico, el ingeniero, el sacerdote y la ejecutiva blancos, para citar algunos ejemplos.

Una educación intercultural de doble vía significa conocer y valorar los conocimientos del otro. El saber ancestral de las culturas indígenas puede hacer, y ha hecho, aportes importantes a la ciencia. En la actualidad se reconoce su valor en campos ligados al futuro y aun a la supervivencia de la especie humana, como la bioquímica y el manejo ambiental. Pero además - y en últimas - se trata de la fomación moral: de educar para la conciencia, no para la conmiseración, para la diversidad y el reconocimiento, no para la homogeneidad y la exclusión.

2. *Desarrollar y utilizar las lenguas indígenas y criollas.* De una parte, insistir en su *estandarización* en la forma escrita, teniendo en cuenta las situaciones particulares de los países y las decisiones de política lingüística de los grupos respectivos. De otra parte, avanzar en la *normalización* del uso de las lenguas vernáculas, no apenas como una concesión formal, sino como un instrumento eficaz de participación en los asuntos políticos y administrativos del país, en sus propios territorios o allí donde tienen un gran peso demográfico. Por supuesto, la normalización del uso de una lengua no debe significar la exclusión de otra(s) también importante(s) en el contexto de un país o región.

3. *Hacer que la EBI sea pertinente.* Al niño o al joven de la minoría étnica no se le educa en su propia tradición por simple “romanticismo de museo”, sino porque la EBI es una herramienta vital para el avance de la comunidad. Por eso, los proyectos deben aportar a la solución de problemas y conflictos concretos, involucrando a los diversos actores, en cuanto sea compatible con la legislación y con el interés de la minoría: docentes, padres de familia, autoridades tradicionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, jóvenes, iglesias y cualquier otro tipo de personas u organismos que convivan en el territorio.

4. *Recursos humanos para el desarrollo integral.* Más que la escolaridad como tal, la EIB pretende asegurar la supervivencia cultural y social del pueblo o grupo minoritario. Esto significa brindar formación, no sólo a los niños y jóvenes que asisten a la escuela, sino a la comunidad en su conjunto. Así, la EIB debe ir más allá de las asignaturas convencionales, y adentrarse en materias como el manejo ambiental, el cuidado de la salud, la alimentación, el vestuario, el diseño y gestión de proyectos productivos. Igualmente ha de incluír la formación en valores (la ya citada ética civil) y una educación política que refuerce su compromiso con la democracia a tiempo que mejora sus condiciones de interacción con el Estado nacional.

5. *Recursos humanos para la EIB.* En su fase incial, los proyectos suelen contratar asesores ajenos a la comunidad; estos por supuesto deberían contar con formación especializada y amplia experiencia de campo; sobre todo, deben adiestrar personal nativo que pueda reemplazarlos. A su turno, los programas para formar docentes en EIB deben reclutar alumnos entre los pueblos y grupos étnicos, adoptar una perspectiva interdisciplinaria y capacitar al maestro para que sea además un promotor de proyectos integrales en la comunidad.

Más saber para la EIB. Hay muy grandes vacíos de saber acerca de la historia de las minorías y la dinámica de los conflictos que padecen. Así mismo se requiere investigar mucho más sobre sus epistemologías, sus formas de socialización y sus pedagogías. La comunidad académica, la política de ciencia y tecnología, los centros de documentación y las redes nacionales e internacionales tienen aquí un terreno fértil y un o compromiso muy serio.

7. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

Por mucho que Taylor lo hubiera querido, un trabajador no es una máquina, ni la educación para el trabajo puede reducirse a crear un cierto repertorio de conductas automatizadas. Aún el oficio que parezca más sencillo en realidad supone tres distintos tipos de formación: (a) Las competencias laborales génericas esto es, saberes y destrezas generales que, por lo mismo, son aplicables a una gama de ocupaciones relativamente amplia; (b) Las competencias ocupacionales específicas, o saberes y destrezas que demanda cada oficio en particular, y (c) Los valores y actitudes apropiados para desenvolverse en ambientes laborales (la "personalidad" de trabajador). En consecuencia, la formación para el trabajo no es - ni debe concebirse - como un tramo o una etapa en la historia educacional de las personas: todos los niveles escolares tienen la función de transmitir conocimientos, destrezas y valores aplicables al mundo del trabajo.

Sin embargo, cada tramo escolar está llamado a un énfasis diferente dentro de la formación para el trabajo. La escuela básica y la secundaria deberían desarrollar las "competencias para la empleabilidad" (competencias generales y "personalidad" de trabajador). La secundaria debería además dar la oportunidad de explorar los distintos caminos laborales, como anotó el Captulo anterior. Por último, a las instituciones postsecundarias corresponde en principio la enseñanza de las competencias ocupacionales específicas. Dichos énfasis no son exluyentes y, en todo caso, necesitan ser bien complementados: una sólida formación básica y una escogencia vocacional adecuada son requisitos para que las universidades y demás instituciones postsecundarias puedan dedicarse a su tarea principal, y a hacerla como es debido.

Es más: la educación para el trabajo no acaba al concluír el ciclo de esolaridad convencional. El contenido de las ocupaciones cambia de contínuo, sobre todo en estos tiempos de revolución tecno-científica. Así que los trabajadores necesitan mantener al día sus conocimientos, y que el sistema educativo ha de estar diseñado para responder a esa necesidad. Las instituciones postsecundarias deben pues abocar la formación ocupacional específica y su constante actualización.

7.1. Los problemas en perspectiva

7.1.1 Distintas instituciones y una tarea común

Dentro de los sistemas educativos de América Latina y El Caribe existen (y coexisten) cuatro grandes tipos de instituciones dedicadas a la formación ocupacional específica. Por una parte están las instituciones de formación

profesional (en adelante IFP), típicamente auspiciadas por el Estado y dedicadas a la "formación vocacional" en oficios manuales calificados. Luego están las universidades públicas o privadas, cuya función principal - y en la mayoría de los casos, única - es formar profesionales. En tercer lugar están los "politécnicos" "institutos técnicos" ó "tecnológicos"` que, al lado de las universidades, constituyen la postsecundaria o educación "terciaria". Y también están los muchos cursos o actividades formativas que llevan a cabo agencias vinculadas al sector productivo. La imprecisión de la nomenclatura ya de por sí da una idea de la abundancia, pero también de las sobreposiciones - y del desorden - que en efecto existen dentro del mundo de la educación específica para el trabajo.

En capítulos anteriores se aludió el concepto de "profesión" y se advirtió cómo ésta es un asunto de grado. Pues bien: la diferencia tradicional entre "profesiones" (no manuales) y "oficios" (manuales) más o menos "calificados", también adquiere matices de creciente complejidad con el andar del tiempo. Un número cada vez mayor de empleos "manuales" exige niveles de abstracción, destrezas mentales y conocimientos teóricos, de obvia naturaleza "no manual". Por ende, la misión de las instituciones que educan para el trabajo tiende a confundirse - y de rebote, también a diluírse -. Las IFP, por ejemplo, suelen incursionar en investigación y desarrollo tecnológico, tarea que a primera vista parecería más propia de las universidades; otras IFP se ocupan de promover directamente las "microempresas", actividad ajena al sistema educativo como tal. A su turno, muchos institutos técnicos de la postsecundaria aspiran al carácter de "universidades", mientras las universidades unas veces piensan en "carreras cortas" que las acercan a los politécnicos y otras veces - las más - insisten en su vocación "puramente académica" es decir, distante del mundo del trabajo cotidiano.

Instituciones de Formación Profesional. Las IFP, concebidas fuera de la educación académica, dotadas de una gran autonomía y de financiación generosa, en un comienzo se dedicaron a resolver el "cuello de botella" que significaba la escasez de trabajadores calificados para el desarrollo industrial. Salvo algunas excepciones[99], se trata de instituciones públicas, financiadas con mecanismos parafiscales (una sobretasa obligatoria a los salarios, de entre 0.5% y 2.0%), y cuyas juntas directivas son de carácter tripartito (Estado, empleadores y trabajadores). Las IFP no sólo imparten la formación especializada, sino que suelen certificarla por sí mismas.

[99] INFOCAL, SENATI, SENAI y SENAC.

La misión inicial de las IFP - formar los “recursos humanos” para una industria protegida y en rápida expansión- se fué transformado con el tiempo. Durante los últimos años, la casi totalidad de nuestros países se ha inclinado hacia el modelo de una economía más abierta y un Estado menos intervencionista. Simultáneamente, la adopción masiva de nuevas tecnologías - tanto en la producción de los bienes como en la prestación de los servicios - ha traído consigo cambios de fondo en el contenido de los empleos y formas novedosas de organizar el trabajo.

Tales transformaciones ponen en entredicho las premisas originarias de las IFP y las están obligando a repensar muy seriamente su papel (es bien diciente el ejemplo del SENAI, institución pionera en este campo, que examina el * Cuadro 1). A partir de los años 80, varios países han intentado avanzar o han avanzado en la reforma de sus IFP, con las pretensiones típicas de: (a) Separar las funciones de orientación y ejecución; (b) Crear o especializar entidades nacionales para la formulación de políticas[100] y (c) Abrir el mercado de formación laboral a entidades distintas de las tradicionales. De esta manera, se quiere pasar de una sola institución gigante a numerosos y diversificados agentes de naturaleza pública o privada, y crear un ambiente institucional abierto y flexible, más sensitivo a los cambios en la demanda y más propenso a la innovación. No obstante, los resultados de las reformas están por evaluar; y en todo caso, ellas se dan en un contexto de alta incertidumbre en los mercados laborales (como notó el Capítulo 1) y donde abundan los riesgos de “apropiaciones particulares” (como notó el Capítulo 3).

Cuadro1
LA SAGA DE LOS SENAI Y SUS CLONES
Claudio de Moura Castro

Instituciones de educación terciaria. El crecimiento de la matrícula postsecundaria es uno de los logros más notables del sistema educativo en Latinoamérica y El Caribe: se recordará que la tasa de cobertura saltó de un 2% a un 18% entre 1950 y 1991. Al mismo tiempo se registró una multiplicación y diferenciación de instituciones: En comparación con los 275 mil alumnos que en 1950 asistían a las 75 universidades, casi todas de carácter público, alrededor de 1990 más de 7

[100] Es el caso de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional en Argentina, así como del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, con rango de subsecretaría del Ministerio del Trabajo. También la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) en el Uruguay, la Secretaria de Empleo y Formación Profesional (SEFOR) del Brasil. Su papel ha sido el de orientadores de políticas de formación, no de ejecutores.

millones de estudiantes estaban matriculados en 686 universidades y cerca de 3.000 institutos no universitarios, con una proporción de instituciones privadas que alcanzaba respectivamente al 56% y al 59% [101].

Así pues, la región asistió a una explosión de la oferta educativa que, a favor de la enorme demanda social por educación superior, busca llenar los vacíos de capacitación, recalificación y reconversión de recursos humanos. En este "mercado de oferentes", los programas tienden a desbordar la capacidad reguladora u orientadora del Estado. La sociedad invierte recursos ingentes, que con frecuencia no fructifican en ganancias sustantivas de productividad o en mejores perspectivas laborales para el egresado. Resulta así un panorama altamente desregulado, con pocos instrumentos de control de calidad y con serios problemas de eficiencia [102].

Las entidades de educación terciaria hacen parte del sistema educacional propiamente dicho: están bajo la autoridad del Ministerio de Educación, otorgan certificados formales, y en general se encuentran más cerca de la academia que de la cultura laboral. Este tramo escolar consta de universidades y de "institutos" variamente denominados, que por lo regular se especializan en carreras cortas. De hecho, la mayoría de las instituciones de educación superior no son universidades: El 85% de los establecimientos son no-universitarios y absorben el 31% de la matrícula, pues su tamaño promedio es bastante pequeño[103]. Las llamadas "universidades simples", donde no se practica la investigación ni existen los postgrados, triplican en número a las universidades "complejas". El sector privado tiene más peso entre las instituciones no universitarias que entre las universidades, y se concentra en programas de bajo riesgo financiero: carreras que no requieren inversiones cuantiosas y cuentan con una alta demanda estudiantil (por eso, la administración de empresas es la carrera de mayor matrícula entre las universidades privadas)[104]. Aunque las perspectivas de empleo cuentan mucho en la venta de cada programa o carrera nueva, estas entidades, paradójicamente, no suelen contar con mecanismos eficaces de seguimiento y ajuste al mercado laboral. Fuera de atender la demanda en el mercado de aspirantes, las instituciones en general carecen de concepciones claras acerca de su misión y de su lugar dentro del universo educativo (respecto de las IFP, por ejemplo). En la práctica, se tiene un

---

[101] J.J. Brunner et alli

[102] Una revisión de la evidencia al respecto se encuentra en D. R. Wrinkler (1994): La Educación Superior en América Latina; Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad, Documentos para Discusión del Banco Mundial, No. 77S, Washingto, D.C., Banco Mundial.

[103] C. García Guadilla (1996): Situación y Principales Dinámicas de Transformación en la Educación Superior, Cátedra Unesco de la Universidad de los Andes, Caracas, Ediciones Cresalc-Unesco, p. 36.

[104] Ibid ,p.41.

conjunto exageradamente hetorogéneo, confuso, lleno de duplicaciones, y cuyos niveles de calidad típica dejan mucho que desear [105].

El sector productivo, por su parte, viene asumiendo papeles cada vez más explícitos en la educación formal para el trabajo, bajo una de tres grandes modalidades. En ocasiones, se trata de institutos administrados directamente por una agremiación o una gran empresa: es el caso usual en Chile, cuyo Estatuto de Capacitación y Empleo asigna a los patronos la responsabilidad de calificar a sus trabajadores; el caso, en Venezuela, del Centro Internacional de Educación y Desarrollo, filial de la empresa de petróleos, que prepara personal para el ramo; o el caso de la Asociación Brasilera de Mantenimiento, donde se educan y certifican los especilialistas en el área. En otras ocasiones, se trata de alianzas estratégicas con una IFP: es el caso del INA (Insituto Nacional de Aprendizaje) en Costa Rica, que acredita "Centros Colaboradores" privados para llevar adelante determinados programas; el caso de las "parcerías" y "Centros Promotores de Formación", que acuerda el SENAI de Brasil con gremios, empresas o sindicatos; o el caso de los programas conjuntos de desarrollo tecnológico que auspicia el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) de Colombia. La tercera modalidad es una variante de las "privatizaciones" en boga, que consiste en subcontratar algún programa de capacitación masiva: es el caso de las instituciones u "organismos técnicos" ejecutores en Argentina, Colombia o Uruguay, que llevan a cabo programas remediales de capacitación masiva entre los jóvenes.

La calidad de estas diversas entidades y programas es tan heterogénea como podrá suponerse. Pero, en términos generales, vale decir que la modalidad de administración directa brinda una formación buena, aunque demasiado específica para el gremio o empresa empleadora. La alianzas entre una IFP y un gremio, sindicato o empresa también suele ofrecer calidad, aunque aquí hay el riesgo de que el sector acabe por "apropiarse" de un bien público. Por su parte, en la subcontratación tiende a ganarse rapidez y flexibilidad, a cambio de poca continuidad, dudosa calidad y, a veces, sobrecostos.

7.1.2. Un mercado desordenado e inequitativo

Apenas uno de cada cuatro o cinco jóvenes latinoamericanos y caribeños recibe educación laboral específica: el 18% que cursa estudios postsecundarios, el 2% ó

[105] M. Camargo (1997): La Educación Superior y sus Retos hacia el Siglo XXI. Elementos para la Construcción de una Agenda , Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (mimeo).

3% que atienden las IFP, y el número desconocido pero pequeño que el sector productivo entrena formalmente. Esto quiere decir que la mayoría de nuestros trabajadores tiene que aprender sus oficios donde no debería: en la escuela básica, en la secundaria o, sencillamente en "la universidad de la vida". Quiere decir que - así las gentes se las apañen para aprender - el sistema educativo deja un gran descubierto o un mal cubierto de calificaciones específicas para el trabajo, lo cual rebaja la productividad y aumenta la pobreza.

- Las *IFP* tienen la carga de su pasado: organizaciones formales de gran tamaño; instalaciones, maquinarias y equipos costosos pero hoy obsoletos; sindicatos con tradición y poder; la añoranza de la época dorada y sus altos costos unitarios; contratos tácitos o menos tácitos con determinados usuarios del tiempo del proteccionismo, o con conglomerados emergentes. Todo ello se traduce en los muy bajos niveles de cobertura que señaló el Capítulo 2: para los trabajadores de nuestros países, ingresar a una IFP es una especie de lotería. Y esta inequidad es más chocante si se recuerda que las IFP son financiadas con cargo al salario de todos (los que no evaden).

- La capacitación por parte del *sector productivo* por supuesto llega a la mayoría de sus empleados; pero este es apenas el "entrenamiento en el trabajo" de carácter infomal, estrecho en su contenido e incierto en su calidad. En cambio, los programas de educación formal que adelanta el sector productivo son (parecen ser) de escasa cobertura: se concentran en los sectores de punta, las grandes empresas, los oficios de alta especialidad; o, a la inversa, dejan por fuera el mundo de la "pequeña y mediana industria" y el universo del "sector informal", donde vive o sobrevive más de una buena mitad de la población latinoamericana y caribeña [106].

- Por último, los elevados costos unitarios de la *educación terciaria* limitan seriamente el acceso y lo convierten en otra "lotería": lotería que además está sesgada en favor de los estratos altos, según mostró el Capítulo 2. Dentro de la educación superior funcionan a su vez distintos "submercados", que atienden estudiantes de distinto origen social y brindan formación de distintas calidades.

No todos los submercados existen en todos los países, pues sus sistemas postsecundarios difieren en cuanto al peso relativo de las matrículas pública y privada: En Cuba, Uruguay y varios países del Caribe no hay universidades particulares; en Argentina, Bolivia o Ecuador, su cuota de estudiantes es muy

---

[106] Las definiciones y mediciones del "sector informal" varían bastante; sin embargo cabe concluir que, hacia comienzos de los 90, estas actvidades ocupaban cerca del 40% de la población económicamente activa; a ellos se añadiría otro 30% ocupado por el "sector formal", pero en empresas medianas o pequeñas. H. Gómez (1995): "The Politics And Economics Of Global Employment: A Perspective From Latin America", en M. Simai et alli (eds): Global Employment, London, Zed Books.

pequeña; en México o Perú, esa cuota es reducida pero se concentra en programas de alta calidad; en Brasil y Colombia predomina la matrícula privada, tanto de buena como de mala calidad; Chile es una mezcla de entidades oficiales y privadas que el Estado subsidia de manera directa o indirecta; y así sucesivamente. Hecha esta salvedad, valdría hablar de unos cinco "submercados" de educación superior:

El submercado privado de excelencia, conformado por universidades (u, ocasionalmente, "institutos") costosos y por tanto elitistas, donde se ofrece una educación comparable a la de países industrializados. Son entidades de renombre, a veces internacional, y sus alumnos cuentan con el mejor horizonte ocupacional posible.

El submercado público de excelencia consta de universidades, institutos, facultades o aún carreas específicas de primera calidad, donde la matrícula es gratuita o casi, pero donde la severa escasez de cupos impone restricciones académicas para el ingreso. Dada la asociación entre origen social, tipo de escuela y competencia académica del alumno[107], esta restricción tiende a excluir aspirantes de extracción popular es decir, premia a los candidatos con una mejor capacidad de pago.

El submercado público de "masificación incompleta", donde la calidad es aceptable sin ser muy alta y a donde aspiraría a ingresar la mayoría de los estudiantes de origen popular. Dada, sin embargo, la restricción presupuestal, en este submercado tiende a presentarse un exceso de demanda que se resuelve, otra vez, mediante filtros académicos que tienden a poner en desventaja a los estudiantes más pobres.

El submercado público de masificación, que tiende a surgir bajo políticas de admisión automática - caso de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Uruguay [108] - donde las instituciones públicas absorben el vertiginoso aumento de la demanda, a costa de relajar sus estándares de calidad media (o de forzar la ulterior deserción, como notó el Capítulo 3).

El submercado privado de masificación o de "absorción de demanda" suele ser el más dinámico y abarca algo así como el 75% de las instituciones no oficiales[109]. Aquí predominan los "politécnicos" y "tecnológicos", las carreras "cortas" o "ïntermedias", los programas "intensivos en tiza" y profesores-hora, las jornadas reducidas o nocturnas. En este mercado buscan "asilo" los aspirantes excluídos del sector público y del privado de excelencia, ora por su bajo capital cultural, ora por incapacidad de pago. La consecuencia neta de este método de ajuste es redondear la lotería: unos cuantos afortunados que reciben educación gratuita de alta calidad,

---

[107] Por ejemplo, E. Jiménez y M. E. Lockheed (1995): Public and Private Secondary Education in Developing Countries; A Comparative Study, World Bank Discussion Papers No 309, Washington , D.C., The Workl Bank.
[108] García Guadilla, ibid. , p.55.
[109] Ibid. p.38.

otros muchos del mismo origen social que deben costear sus estudios de mala calidad.
Los submercados descritos forman un conjunto abigarrado pero no un "sistema", un mercado opaco y sin regulación, que obedece a la demanda social por credenciales, sin mecanismos de control de calidad distintos de aquellos que dictan el nivel socio-economico de los aspirantes, los costos y el prestigio de las instituciones. Y el ciclo se repite a niveles más bajos de calidad, a medida que se van "descremando" los mercados.
Visto de otra manera: la educación terciaria en nuestros países gira primariamente sobre el mercado estudiantil, y en función de éste busca su ajuste en los demás mercados donde interviene [110]. En el mercado académico, que incluye entre otras cosas los currículos, la calidad y la dedicación del profesorado. En el mercado reputacional, donde se cotizan las credenciales educativas y el status de cada profesión u oficio. En el mercado de recursos financieros, de procedencia estatal o particular. Y, no menos, en el mercado de trabajo, donde deben desempeñarse los egresados. Así que, exagerando para entendernos, podría decirse que cualquier parecido entre la composición de la matrícula postsecundaria y los requerimientos del mercado laboral es.... pura coincidencia.

7.1.3 Distanciamiento del mundo del trabajo

Que el parecido sea pura coincidencia no es culpa apenas del sistema educacional, ni es alguna rareza de América Latina y El Caribe. La brecha entre trabajo y formación para el trabajo es, en efecto, el resultado de muchos factores más o menos comunes al mundo o al Tercer Mundo. Entre dichos factores interactuantes se cuentan: (a) La revolución tecnológica y su impacto espectacular sobre el contenido de todas (o casi todas) las ocupaciones; (b) La insuficiencia del crecimientro económico para reducir el desempleo[111] y absorber la fuerza de trabajo subcalificada o de calificaciones obsoletas; (c) La inevitable lentitud de los procesos de cambio educativo; (d) El credencialismo proverbial de América Latina, con su abundancia de "licenciados" o "doctores", y (e) El ya examinado mecanismo de ajuste institucional a un mercado que no es el de trabajo.

Cualquiera sea el peso de los varios factores, hay una brecha grande entre las expectativas o requerimientos de formación ocupacional específica, y los saberes o destrezas que en su conjunto inculcan las instituciones educativas. En esta brecha

---

[110] La naturaleza de estos varios mercados se discute en J.J. Brunner et alli ( ):
[111] La tendencia estructural al desempleo en la aldea global fué examinada en el Capítulo 1. En cuanto a América Latina y El Caribe, baste añadir que, entre 1985 y 1996, el empleo creció al 2.6% anual, mientras la demanda de trabajo aumentaba al 3.2% (datos de la OIT).

se han dado el saludable aumento de la oferta y la más dudosa diversificación de entidades y programas. Si fuéramos a juzgarla por sus frutos, la educación para el trabajo ha sido insuficiente o inadecuada: la productividad agregada de nuestras economías no registra ganancias notables en los últimos años, y quizá hasta haya descendido[112]. Si se miran desde adentro, las mejores instituciones del sector atraviesan una "crisis de identidad" y las peores carecen de identidad; la pertinencia de muchos programas para el mundo del trabajo no ha sido en realidad pre-establecida; y los ecos de la revolución tecnológica suelen llegar bastante amortiguados a las aulas.

Faltan, entonces, la visión integral y la estrategia de sistema. Aunque un cierto "acuerdo nacional por la productividad y la competitividad" parecería subyacer a los intentos de modernizar las IFP, a la proliferación de programas novedosos, y al activismo creciente de empresarios y sindicatos, estos varios actores en realidad no hablan un mismo lenguaje ni comparten su agenda. La ausencia de diálogo toca tanto al contenido de la formación como a los procesos de certificación, así:

La formación no responde a las nuevas necesidades del sector productivo. A medida que la competencia internacional se intensifica, aumenta la necesidad de trabajadores capacitados y crecen las expectativas empresariales sobre los sistemas de formación[113]. También cambia el contenido de las expectativas, para superar "la baja capacidad de concentración" del operario o empleado tradicional y sus "dificultades para tomar iniciativas y asumir nuevas responsabilidades"[114]. Así, las empresas demandan un nuevo tipo de trabajador, con menos habilidades específicas pero con más capacidad para plantear un problema y proponerle soluciones, más creativo, más abierto a la comunicación, más participativo y más dispuesto a innovar. Las preferencias al contratar personal se están desplazando, del saber concreto a la amplitud, del récord acumulado al potencial, del "especialista" al "generalista", y de las credenciales a las actitudes y las aptitudes.

Esto no implica de modo alguno que se hayan borrado las diferencias entre competencias laborales genéricas y competencias ocupacionales específicas. Más bien se trata de un cambio de escala o de un salto simultáneo, donde cada nivel se

---

[112] CEPAL ( ): Cambio con Equidad; Gómez, H (19): The Elusive Miracle; Latin America in the 1990's

[113] Según estduios recientes de la OIT, el 72% de empresarios del sector manufacturero de Colombia (el 81% en el ramo de alimentos) manifestaron la necesidad de capacitación para mantenerse en el mercado. En Argentina, los industriales se quejan de la escase y la dificultad para retener al personal calificado. En Chile y México, el principal obstáculo para la innovación tecnológica consisten en la disponibilidad insuficiente de trabajadores debidamente preparados. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina ( ):. Estrategias de Productividad y Competitividad. Recursos Humanos y Empleo en los 90.

[114] ibid, p.

ha vuelto más exigente en términos de flexibilidad y grado de asbtracción. De esta manera, las instituciones dedicadas a la formación específica siguen abocadas al desafío de construír perfiles diferentes para distintas familias ocupacionales. Y sin embargo son pocas las entidades que siquiera intentan replantear sus programas en búsqueda de aquel "nuevo tipo de trabajador" que piden las empresas. Los llamados "observatorios del mercado de trabajo" han comprobado ser un instrumento de singular utilidad en este contexto; sin embargo, su uso en Latinoamerica y El Caribe es apenas incipiente, como que ellos suponen un "mapeo" adecuado del universo ocupacional y el seguimiento minuicioso de las tareas, requerimientos y perspectivas de empleo para cada uno de los oficios en cuestión.

Los títulos y certificaciones no son garantía de competencia laboral. Como se mencionó en el Capítulo anterior, no existen programas adecuados de orientación ocupacional que, desde la educación media, ayuden a que el alumno arme su "mapa mental" sobre las alternativas de trabajo, el contenido de los oficios, las aptitudes requeridas y las trayectorias sociolaborales más probables. Por regla común, la "orientación vocacional" de hoy está sesgada hacia las opciones universitarias y los contenidos académicos, con poco aprecio por lo no universitario, por la comprensión práctica de los oficios, por la dinámica previsible del mercado laboral, y por las aptitudes efectivamente necesitadas. De ahí que tantos egresados de la secundaria prefieran la universidad - sea cual sea la "universidad" que cada quien imagina- e ignoren opciones que a la mejor - y a la hora de la nona - les hubieran sido más eficaces para ganar el pan y más enriquecedoras en su vida personal.

Uno de los acompañates de aquel juego de reputaciones es la pérdida de valor del título como señal y aval de las competencias laborales que dice certificar. Con demasiada frecuencia, los diplomas corresponden a ocupaciones inexistentes, o a descriptores tan rimbombantes que nada o poco informan sobre qué podría hacer el titulado en el mundo real. Los nombres, los matices y las jerarquías se multiplican y se confunden, a tal punto que algun ingenio acabará por inventar la carrera de "descifraduría de diplomas", con diploma y todo. Y en el medio, las decisiones de enganche se van enmarañando o, al revés, se van simplificando: las empresas se limitan a reclutar en el mercado cautivo que hace tiempo conocen, mientras los incautos estudiantes que ensayaron la vía nueva se quedan con un palmo. No sólo los estudiantes; también las empresas que necesitaban opciones nuevas.

7.2 Hacia una solución: Competencias, Sistemas e Información

Es claro entonces que una fórmula mejorada de educación para el trabajo ha de reunir seis características principales, a saber:

Estar dirigida a la empleabilidad antes que a un empleo;
Desarrollar un lenguaje común entre los diferentes sectores que actáun desde la oferta y desde la demanada;
Poner el énfasis sobre los saberes y destrezas efectivos, no apenas sobre su titulación;
Racionalizar el sistema de señales, al uniformar la información sobre contenidos, calidad y pertinencia de los programas;
Ofrecer una visión integral y facilitar la participación coordinada y sistémica de los diferentes actores, y
Promover la equidad en el acceso de los sectores actualmente marginados de la educación para el trabajo.

Si bien los avances y los problemas reseñados en el punto anterior son de distinto carácter y envergadura, es posible avanzar hacia un modelo que reuna las condiciones indicadas. No se trata, como es obvio, de una alternativa mágica ni "llave en mano"; es un rumbo y un conjunto de acciones que contribuirían a desarrollar *sistemas de educación para el trabajo* que promuevan la formación y acrediten la adquisición de *competencias*, complementados con *sistemas de información* sobre el mercado laboral y las ofertas de educación.

7.2.1 ¿Qué es la formación basada en competencias?

Ante la rapidez del cambio en el contenido de los oficios y la necesidad de formar nuevas habilidades, se ha abierto camino un nuevo enfoque de la educación laboral, centrado más en ocupaciones - definidas con amplitud - que en puestos específicos, y orientado a que el trabajador aprenda a obtener resultados concretos en ambientes laborales claramente determinados.

Competencia laboral es "la capacidad real de lograr un objetivo o resultado ocupacional en un contexto dado"[115]: Una capacidad comprobada para llevar a cabo una tarea en el ámbito operacional de la ocupación respectiva. Además de los *conocimientos y habilidades* propios de cada caso, hoy se subraya la importancia de que el alumno comprenda lo que hace. Así, la *comprensión* es el elemento que

[115] Cinterfor/OIT. ibid. , p.

diferencia al trabajador competente de hoy, del trabajador calificado del pasado: comprender su trabajo y el medio donde trabaja es la clave para que aporte a la solución de problemas, tenga iniciativa para resolver situaciones inesperadas y cuente con la capacidad de aprender constantemente.

La formación basada en competencias supera la concepción credencialista de los tradicionales sistemas educativos, porque no da importancia al título obtenido sino a las competencias adquiridas; certifica la capacidad, no el rótulo de las ocupación. En el extremo, se interesa en la práctica (en la demostración de competencia) y no en cómo se adquirieron las habilidades.

Por último, la formación basada en competencias se conjuga muy bien con las alternativas emergentes en el mundo educativo, como son el autoaprendizaje, la desescolarización, el uso de nuevas tecnologías y el aprendizaje en el trabajo. Hace posible la organización modular de los programas, de modo que varias competencias, organizadas en unidades previamente identificadas y estudiadas, puedan certificarse una a una, al ritmo del trabajador y considerando no sólo lo que aprende en procesos formales de capacitación sino a través de su propia experiencia. Facilita alternar entre la educación y el trabajo, y contribuye a prevenir la obsolescencia de los trabajadores frente a los cambios tecnológicos que afectan los contenidos y la organización de los empleos. Las competencias laborales -en concordancia con los sistemas de información sobre el empleo- constituyen una alternativa interesante como principio organizador de la oferta de programas de recalificación, actualización y formación contínua.

Por eso, desde hace ya algún tiempo, el enfoque de competencias fue adoptado con éxito por varios países desarrollados, como decir Australia, España, Francia y el Reino Unido (el * Cuadro 2 describe la experiencias de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte) . En nuestra región comienza a registrarse una serie de iniciativas en el mismo sentido. Entre ellas se puede mencionar el caso del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) de México que, en cerca de dos años de funcionamiento, ha desarrollado normas de competencia para unas 18 ocupaciones; el de la Secretaría de Formación Profesional (SEFOR) del Ministerio del Trabajo en Brasil, que viene adelantando un proyecto para normalizar la certificación ocupacional, con el apoyo de la OIT; el del INA de Costa Rica, que está preparando instructores dentro del nuevo enfoque; el del SENA de Colombia, que inicia un ambicioso programa de normalización y certificación de competencias; el proyecto de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en el Uruguay, para determinar las normas de competencia; el interés del Instituto

Nacional de Cooperación para la Educación (INCE) de Venezuela, así como las acciones del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) de Argentina, que han llevado a cabo varios programas de formación dentro de la nueva persepectiva.

Cuadro 2
COMPTETENCIAS LABORALES EN INGLATERRA, GALES E IRLANDA DEL NORTE

7.2.2 Sistemas nacionales de formación para el trabajo.

El abanico de posibilidades que abre la formación basada en competencias no tendría su pleno desarrollo si no está inscrita dentro de un sistema de formación para el trabajo y no se la acompaña con mecanismos adecuados de certificación y acreditación.

No conviene que desde muchas entidades se hagan esfuerzos aislados en procura del mismo propósito. Un sistema de formación para el trabajo es un arreglo organizacional donde los distintos actores, públicos o privados, concurren con ofertas de formación coordinadas en cuanto a su pertinencia, su contenido, su nivel y su calidad, de modo que logren mejores efectos sobre la empleabilidad y competencias de los trabajadores. No se trata de crear nuevas instituciones, sino de un mecanismo integrador y regulador de las múltiples y disparejas ofertas existentes, cuya estructura general describe la * Gráfica 1.

Puesto que el buen funcionamiento del mercado de formación laboral es un genuino interés público, al Estado corresponde definir prioridades, trazar directrices y supervisar programas, sin perjuicio de su cogestión en el caso de las IFP, y en cuanto éstas se financian con recursos parafiscales[116]. Por eso, en el marco de un sistema nacional de formación, el Estado asume el papel de promotor, facilitador y regulador, antes que el de ejecutor exclusivo o excluyente.

[116] H. Abrar (1994): " Evolución de los Mercados de Trabajo y la Política de Educación y Formación". CEDEFOP, Revista de Formación Profesional ,

- Encabezado por el Estado, el *organismo rector* del sistema nacional de formación es la instancia superior de concertación y decisión, donde se adoptan las políticas, se crean las condiciones para su buen funcionamiento, se etablecen sus reglas y se evalúan sus resultados.

- El sistema debe contar con *organismos sectoriales* de nivel medio, encargados de determinar las competencias y de coordinar las actividades para un ramo particular de la economía. En este punto es crucial la presencia de las cámaras empresariales y de los sindicatos, pues se requiere de legitimidad y liderazgo dentro del sector; de minuciosas observaciones sobre el terreno; de llegada a áreas geográficas o subsectores muy específicos; y de interlocución abierta acerca de temas sensitivos, como son la innovación tecnológica y las dificultades laborales de la empresa. Los patrones o *normas de competencia* se convierten entonces en el lenguaje común para empleadores y entidades oferentes de educación laboral.

El tercer nivel es *operativo*, y debe estar conformado por todos los agentes públicos o privados que cumplen acciones de formación. A esta altura cuentan ya con insumos claramente definidos por el organismo rector y los organismos sectoriales: normas de competencia, indicadores de eficiencia y de calidad, metodologías de acreditación, criterios de certificación transparente, y un sistema de costos o precios - complementado con subsidios para facilitar el acceso de los grupos vulnerables al desempleo -. Según las circunstancias de cada país, la certificación puede confiarse a las mismas entidades educadoras o ser reservada para otras instancias; en todo caso hay que aclarar excatamente quién certifica y exactamente qué se certifica. El sistema de certificación adoptado por Nueva Zelandia es un modelo interesante a este respecto (*ver Cuadro 3)

Cuadro 3

EL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES EN NUEVA ZELANDA

Cada cual en su esfera y con su respectivo margen de autonomía, los varios niveles del sistema deben colaborar en búsqueda de tres grandes objetivos: re-estructurar la oferta educativa para adecuarla al nuevo mundo del trabajo, buscar la transparencia del mercado, y extender la cobertura a poblaciones marginadas o vulnerables.

7.2.2.1 Recomposición de la oferta

La proliferación y veloz diversificación de modalidades, entidades y programas de educación para el trabajo exige un esfuerzo muy serio de racionalización y ordenamiento. Esta es la razón de ser y el primer propósito de un "sistema" nacional de formación laboral. Como espacio donde convergen las autoridades, los usuarios y las instituciones educadoras - públicas y privadas, formales e informales - el sistema está en condiciones óptimas para promover la adecuación de la oferta a las demandas emergentes, sobre la base del común lenguaje de las competencias.

En aras de la racionalización y la eficiencia del sistema, las IFP habrían de concentrase en aquellos programas donde existen "externalidades" que reclaman la presencia directa del Estado, o donde tienen ventajas comparativas. Las externalidades suelen presentarse en cursos que requieren de una inversión cuatiosa o instructores muy calificados, otros cuya rentabilidad es de largo plazo, y aún otros que versan sobre tecnologías "duras"[117]; entre las ventajas comparativas se cuentan la trayectoria de excelencia en un campo determinado, y la disponibilidad de instalaciones, equipo, laboratorios e instructores.

Bajo la modlidad de "centros colaboradores", "parcerías", u otras similares, hay un terreno muy amplio para que las IFP deleguen o subcontraten líneas de formación por competencias con el sector productivo o con instituciones privadas, agermiaciones profesionales, sindicatos y ONGs. Naturalmente, los convenios deben ceñirse a las regulaciones del sistema, y en especial proteger la calidad, la transparencia y la equidad de cada programa.

Las universidades y demás institutos que integran el sector de la educación terciaria deben reconocerse y ser reconocidas como organizaciones que forman para el trabajo. Claro está que algunas universidades también se ocupan de la investigación científico-tecnológica y de la formación para la alta inteligencia, como se verá en el próximo Capítulo. También es obvio que entre las "profesiones" (universitarias) y los "oficios" (tecnológicos e IFPs) sigue habiendo diferencias que reclaman modos de educación, certificación, acreditación, supervisión y ejercicio que a su vez precisan de regulaciones separadas. Pero toda profesión es una forma de trabajo. Sin perder pues de su especificidad, de su autonomía ni de su riqueza, las instituciones terciarias también deben repensar el tipo, contenido, duración y metodología de sus programas, para ajustarse a la revolución tecno-científica y a las nuevas dinámicas del mercado laboral. El

---

[117] C. de Moura Castro (1996): The Stubborn Trainers vs. The Neo-Liberal Economists: Will Training Survive the Battle? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, http:// wttp://www.iadb.org/ sds/ soc/ eng/ soce4.htm), diciembre, p. 13.

“sistema universitario” que vienen promoviendo los analistas, autoridades y rectores de muchos países, es una respuesta a esa necesidad. La vinculación de las universidades al sistema nacional de formación para el trabajo sería una respuesta complementaria, que no desdice sino que reafirma su vocación.

Puesto que el término “universidad” - al igual que las expresiones “instituto tecnológico”, “instituto técnico” y similares - se aplica a entidades muy distintas en términos de su efectiva función social, un reconocimiento explícito de la heterogeneidad institucional daría transparencia y racionalidad al sistema. Esta reconocimiento debe traducirse en diferentes marcos regulatorios, diferentes estímulos y diferentes criterios para evaluar y acreditar.
Dentro de las actuales “universidades”, una alternativa consistiría en distinguir “las facultades científicas y humanísticas” de las “escuelas profesionales”: las primeras, con vocación comprobada de excelencia en la investigación; las segundas, dedicadas a educar los profesionales que demanda una sociedad del conocimiento y dentro del concepto de empleabilidad [118]. A su paso, y siempre que se asegure la calidad, las modalidades “técnicos” y “tecnológicas” no universitarias deben expandirse, bien por medio de institutos oficiales (como ha hecho México, por ejemplo), bien por medio de entidades privadas (como hizo Chile en cierto momento). El ejemplo de los “ *”, en Argentina, puede resultar especialmente estimulante (*Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Los * (nuevos institutos tecnológicos) en Argentina

---

Ultima y no menos importante es la vinculación entre instituciones del tercer nivel que ofrecen carreras cortas y la IFP, verdaderos “curadores de una enorme experiencia”[119] en la formación profesional, poseedores del “expertise” (la Academia no acepta “experticia”) y de recursos técnicos que pueden ponerse a disposición de otros ejecutores, en un escenario dode cada cual hace lo que mejor sabe hacer y donde la competencia se establece sobre la base única de quién lo hace mejor.

7.2.2.2 Transparencia en el mercado

[118] Bajo distintas denominaciones y con matices distintos, está propuesta de distinción viene recorriendo la literatura especializada desde hace algún tiempo. La nomenclatura en el texto es de R. Jaramillo Rosa (1994): “Comunidad Universitaria”, Estudios de Base de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública, Bogotá, Presencia, p. 126.
[119] C. Moura de Castro, ibid, p 11.

Para que los estudiantes y los empleadores sepan a qué atenerse, es preciso introducir algun orden en el mar de títulos y avales que hoy circulan en nuestros mercados. La transparencia es una condición obvia para que exista el "sistema", es una dimensión del lenguaje en común que supone formar por competencias, y está en la base del universalismo que debe presidir las relaciones de trabajo. El Estado debe pues asegurar que las señales fluyan, que sean exactas y que sean comprendidas. Las dos herramientas principales para hacerlo son la acreditación de los establecimientos y la certificación de los títulos otorgados.

En el primer caso, se trata de precisar cuáles son las condiciones mínimas que una institución o programa debe reunir para garantizar el tipo de obejtivos que anuncia, y de hacer que el público conozca tales condiciones [120]. Esta medida es distinta de aquellas exigidas para otorgar la "aprobación", "licencia de funcionamiento" o "permiso de apertura" de la entidad, carrera, programa o curso en consideración. Su alcance no es administrativo sino informativo, y quiere asegurar que los usuarios cuenten con elementos de juicio sólidos y suficientes para tomar decisiones acertadas [121].

La acreditación es apenas parte de aquella indispensable "cultura de evaluación", que este Informe viene reclamando. Sobre todo en el ámbito de las universidades, la acreditación debe ir acompañada - o, mejor, precedida - por prácticas de autoevaluación riguosa: El conceptualizar y establecer mediciones de calidad cada vez más válidas y más confiables ya de por sí es un acicate para elevarala. Mejor todavía es la mirada externa de organismos técnicos independientes, de prestigio nacional e internacional, cuyo escrutinio puede ser voluntario u obligatorio para las entidades, y cuyas conclusiones son ampliamente divulgadas. Como señala el *Cuadro 5, los sistemas de acreditación universitaria están siendo adoptados por más y más países de nuestra región.

CUADRO 5. SISTEMAS DE ACREDITACION UNIVERSITARIA
Por Luis Enrique Orozco

Cualquiera sea su fuente - y siempre que sea confiable - la información pública acerca de los costos, calidad, eficacia laboral y demás rasgos pertinentes de los programas ofrecidos por cada universidad o instituto, son un instrumento de gran utilidad para el ajuste adecuado en los varios mercados (estudiantil, académico, reputacional, de trabajo, de recursos) que confluyen en la educación para el trabajo.

---

[120] CEPAL - UNESCO.(1992): Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile, Unesco-Orealc, p. 151.
[121] L. E. Orozco (1994): Universidad, Modernidad, Desarrollo Humano, Caracas, UNESCO-CRESALC, pp. 74-75.

Respecto de la certificación, se recomienda crear o fortalecer organismos especializados e independientes, con participación decidida del sector empresarial, cuya presencia es la mejor garantía de que los reultados de la formación sean convalidados desde el mercado laboral. Esta certificación externa, orientada a verificar las competencias de un individuo (y no las características de la institución que avala el título o diploma), está llamada a imponer patrones de excelencia entre las entidades oferentes, pues su posición en el mercado dependerá de si garantiza o no competencias verificables y útiles para el desempeño de la ocupación.
La acreditación y la certificación no son mecanismos excluyentes. Uno actúa sobre las características de la oferta y otro sobre los resultados. Y aunque cabe esperar que mejores instituciones produzcan mejores resultados, no siempre será así, si no se logra la vinculación efectiva entre lo que se ofrece y lo que se requiere. Por esta razón, la formación basada en competencias y su contraparte, la certificación de competencias, ofrecen la vía más segura hacia la adecuación de la oferta educativa a las necesidades reales y cambiantes del sector productivo.

7.2.3 Información sobre el mercado de trabajo.

Al lado de la formación por competencias y la coordinación dentro de un "sistema", se necesita más y mejor información sobre el mercado de trabajo, para que la educación laboral reuna las seis condiciones indicadas al comienzo de esta Sección. Dicha información es por supuesto esencial para la transparencia, la recomposición de la oferta educativa y la equidad, tanto en materia de capacitación como en materia de empleo. Entre las herramientas más aptas para cumplir tales propósitos informativos se destacan: los mapas ocupacionales, la orientación vocacional, la intermediación laboral, y los análisis sectoriales y ocupacionales.

- El levantamiento de un *mapa ocupacional* consiste en inventariar los oficios existentes en una región o un sector de actividad, y en precisar las dos dimensiones que conforman cada ocupación esto es: (a) sus tareas o áreas de desempeño y (b) los tipos y niveles de calificación que se aplican a dichas tareas. El mapa es una descripción sistematizada del mundo del trabajo y de las competencias laborales como son en un momento y en un ámbito determinados; este diagnóstico es una condición necesaria para iniciar cualquier programa serio de mejoría en los campos de la capacitación, la selección de personal y la modernizacion de los procesos productivos.

- Los mapas ocupacionales deben ser una fuente de alimentación básica para cualquier programa de *orientación vocacional*. Por las razones expuestas en el Capítulo 6, sería ideal que las escuelas secundarias ofrecieran a cada joven la

oportunidad de rotar entre las grandes líneas ocupacionales, en lugar de encajonarlo en una opción prematura. El mapa ocupacional viene como anillo al dedo para que el adolescente comience a dibujar su propio "mapa mental"; si el mapa ocupacional está bien hecho - si identifica correctamente las "familias ocupacionales", las competencias laborales y los vólumenes de empleo - podremos tener una orientación vocacional para la empleabilidad y no sólo para "conseguir un puesto".

Una orientación vocacional democrática debe suministrar a todos la misma información. Desde su ámbito de influencia y en la medida de sus posibilidades, debe hacer un esfuerzo especial para corregir la inequidad implícita en la escogencia de sendas ocupacionales. Por eso la secundaria debe mostrar el abanico completo de las "profesiones, artes y oficios". Por eso se justifican los programas de reorientación y "reconversión" laboral para adultos cesantes o difícilmente empleables. Tambien por eso se necesita romper el estereotipo de las "carreras femeninas y masculinas" y promover una distribución más balanceada de las matrículas según géneros [122].

- Los programas de *intermediación laboral* deben ir más allá del papel marginal y la concepción asistencialista que hoy suele caracterizarlos. En un mercado cada día más dinámico y más complejo, su contribución a la eficiencia y la equidad (universalismo) de los ajustes, es más y más necesaria. Por eso el Estado debe seguir de cerca el comportamiento de las bolsas de empleo y de las empresas privadas de empleo temporal. Por eso es preciso modernizar los servicios, de suerte que reciban, clasifiquen, distribuyan y hagan el seguimiento de grandes volúmenes de información acerca de puestos disponibles y aspirantes a ocuparlos. Por eso deben dotarse de iniciativa y de capacidad prospectiva, en vez de ser simples receptores o notarios. En fin, por eso deben entrar en el lenguaje de las competencias y en mundo de las tecnologías más avanzadas.

- También es importante disponer de *análisis sectoriales* que revelen las actividades promisorias, las tendencias al crecimiento o la obsolescencia, las inversiones en curso y demás indicadores referentes al empleo y a las necesidades de formación. Por su parte, los *análisis ocupacionales* permiten conocer los modos de organización del trabajo y establecer los cambios en las competencias

---

[122] El desequilibrio ocupacional entre los géneros está mejor documentado en el caso de la univesidad. En Chile, por ejemplo, las mujeres representan un 90% de la matrícula en enfermería, pero sólo un 6% de la matrícula en ingeniería; en México, suman un 57% de la matrícula en educación y humanidades y apenas un 15% en ingeniería y tecnología. Para Chile: E. Schiefelbein y J. Farrell (1980): "Women, Schooling and Work in Chile", Comparative Education Review ,Vol 24, No. 2 (June), p. S169. Para México: M. de Ibarrola (1986): La Educación Superior en México, Caracas, Cresalc, p. 44.

laborales; son un instrumento básico para mantener al día los contenidos de la formación y para los programas de actualización o reconversión de la furrza de treabajo.

7.3. ¿Cómo financiar la educación para el trabajo?

Los principios y criterios financieros que discutió el Capítulo 5 se aplican en un todo a la educación para el trabajo. Así, se trata de asegurar que el método de asignación de costos y gastos contribuya clara y decisivamente a cuatro grandes objetivos: (a) El aumento de la cobertura pues, como quedó dicho, sólo una minoría de los jóvenes recibe formación laboral; (b) La equidad en el acceso y la atención compensatoria a los grupos vulnerables en materia de empleo; (c) Una formación de mejor calidad, mejor adoptada y más útil para el mundo del trabajo, y (d) La atención debida a campos y programas estratégicos, cuya rentabilidad social es elevada y donde son comunes las externalidades. Por lo demás, la búsqueda de estos cuatro objetivos ha de consultar las peculiaridades del subsector de la educación para el trabajo, y en particular:

(a) La formación laboral tiene una obvia rentabilidad privada, que justifica el cobro a los usuarios. Por regla general, los trabajadores y empleadores están dispuestos a pagar por las competencias y por un sistema de certificación que les reditúe en alzas de productividad, en empleos y en ingresos.

(b) Dentro de las IFP, las universidades, institutos técnicos o tecnológicos e institutos de educación no formal financiados o subsidiados por el Estado, hay un amplio margen para liberar recursos y para ampliar la cobertura, al reinvertirlos según los criterios de equidad, calidad y rentabilidad social.

Estas consideraciones y directrices se concretan de un modo diferente para cada uno de los tres tipos de instituciones que integran el sector: las entidades de educación terciaria, las IFP y los programas que operan desde el sector productivo.

1. Las universidades en principio tienen sus tres funciones clásicas: docencia, investigación y extensión. El Capítulo 8 se ocupará de la investigación; en cuanto a la extensión, baste decir que ella debe ser pagada por los usuarios o por el Estado, según las mismas normas que valdrían para los servicios sociales respectivos (salud, asistencia técnica, apoyo a comunidades marginadas....). Así pues, cada una de las funciones universitarias supone y necesita un método de financiación diferente, sobre todo porque los subsidios del Estado se justifican en grado, por razones y bajo circunstancias diferentes.

El subsidio a la docencia se justifica esencialmente por razones de equidad: permitir que los aspirantes más pobres tengan acceso a una formación universitaria de buena calidad. Esto en principio implica que los subsidios sean otorgados al estudiante, no a la institución; y en todo caso implica que el subsidio llegue a los alumnos de extracción popular. Pero ya el Capítulo 2 mostró cómo, por regla general, este no es el caso en América Latina y El Caribe, y el Capítulo 3 reflexionó sobre esta forma de "apropiación privada". El ajuste por "asilo" que mencionamos páginas arriba es otra amenaza a la equidad, pues más y más estudiantes pobres acaban pagando por una universidad de calidad inferior. A estos se suman otros varios argumentos que explican el consenso creciente sobre la necesidad de revisar el valor y la forma de asignar los subsidios *a la docencia* en educación superior:

(a) Los alumnos de la postsecundaria en América Latina y El Caribe no están realmente en una situación de pobreza, sino de iliquidez temporal; de hecho, ellos están haciendo una inversión rentable que en el futuro generará ingresos más que suficentes para cubrir los costos de su formación.

(b) El acceso a la educación superior no se define en sus propias puertas; el proceso de exclusión en realidad comienza desde la primera infancia y se va decantando por medio de los "circuitos diferenciados" que examinó otro Capítulo. Así, en nuestras sociedades, el sólo hecho de haber completado la secundaria ya es un privilegio y el subsidio a la educación universitaria no es fácil de justificar en términos de equidad *global*.

(c) En todo caso, el valor de la matrícula no es la única ni la principal traba económica para acceder a la universidad; tal vez más importantes son los gastos de mantenimiento y los costos de oportunidad (o ingreso sacrificado por no trabajar, como se recordará del Capítulo 1).

(d) Definir al alumno como destinatario del subsidio es un modo de preservar la libertad de escogencia y de estimular una sana competencia entre las instituciones de formación.

(e) Finalmente, la gratuidad de la educación pública ha sido parte a la indiferencia ante procesos de deterioro o desprestigio más o menos intensos y más o menos generalizados de la universidad en cada uno de nuestros países.

2. Por supuesto - y no apenas como un discurso- la nueva política de tarifas académicas tiene que ir acompañada por la masificación de los sistemas de crédito proporcionados al *costo total* en que incurre el estudiante, de suerte que quede asegurado el acceso de "todas las personas aptas" a la educación superior.

Los ejercicios de simulación muestran cómo el costo neto de un programa masivo de crédito que incluya gastos de mantenimiento por el tiempo que debe tomar la carrera, es significativamente menor que el valor actual de los subsidios indiscriminados a la docencia universitaria. Y ello, después de castigar las pérdidas normales de cartera y de incluir una provisión suficiente de becas que pueden y deben seguir existiendo para asegurar la equidad efectiva del sistema. Los métodos de pago proporcionales al ingreso del egresado, y las condonaciones por mérito o servicio social, son otros mecanismos que pueden ser usados ventajosamente [123].

3. En compración con sus contrapartes de Europa o Estados Unidos, las universidades públicas de la región muestran una tendencia a emplear demasiado personal administrativo, demasiados docentes y demasiado pocos profesores de alta calificación y dedicación exclusiva [124]. A esto se añaden la escasa dotación de bibliotecas y laboratorios, junto con las altas tasas de deserción y reptitencia que reseñó el Capítulo 2, para conformar un cuadro de alta ineficiencia en el manejo interno de los recursos. Por eso se requiere un esfuerzo serio de seguimiento financiero y gestión académico-administrativa que permita acortar la permanencia inútil de los estudiantes, mejorar la dotación de insumos, racionalizar la planta de personal y remunerar mejor a los docentes de excelencia.

4. Dado un buen sistema de acreditación, los programas de crédito estudiantil y los programas complementarios de becas, deben hacerse extensivos a las instituciones privadas de educación superior. Corregidos los sesgos populistas que examinó el Capítulo 3, debe mantenerse igualmente la vigilancia estatal sobre las alzas de

---

[123] El programa es deficitario durante la fase inicial y más o menos prolongada de expansión en el número total de préstamos. Otras fuentes de déficit son la deserción y la tardanza en completar la carrera, el desempleo o prolongada incapacidad de pago por parte del egresado, el no cobro de cartera y la aceptación "populista" de tasas de interés reales negativas. Sin embargo, el déficit no tiene comparación con el costo total de las transferencias universitarias, aun si supone que apenas la mitad de ellas van a docencia. Estas circunstancias se ilustran en estudios de caso para Brasil y Colombia - los dos países con sistemas de crédito más amplios de la región - A. Mello e Souza y C. De Faro (1980): " Credito Educativo e Ensino Pago: Sugestoes para o Finaciamernto do Ensino Universitario", Forum Educacional, Vol.4, No. 1 (Ene-Mar), pp. 3-17; A. Reyes (1986): Ayudas Estudiantiles para Financiación de la Educación en Colombia: Perpectiva para el Futuro, Bogota, Ministerio de Educación Nacional; H. Gómez, et alli (1992): Colombia, Programa Colfuturo de Créditos y Becas para Estudios en el Exterior – Estudio de Factibilidad, Bogotá, Departmento Nacional de Planeación (mimeo).

[124] Una mirada de conjunto a esta evidencia, por lo demás asistemática y diversa, se encuentra en D. R. Winkler, op.cit, pp.. 22-25.

matrículas en estas instituciones. En la mayoría de los países, esta supervisión es necesaria en vista de: (a) la persistencia de los excesos de demanda; (b) la segmentación del mercado; (c) las "barreras institucionales" de entrada esto es, la dificultad de crear nuevas entidades o programas, y (d) la indivisibilidad de ciertos costos y la actuación de costos decrecientes en otros casos.

5. El criterio de rentabilidad social implica una actitud más selectiva en cuanto a las profesiones u oficios que deban ser estimulados por el Estado. Por eso, entre estudiantes de igual extracción social, los subsidios deben preferir a quien opte por una carrera u oficio más rentable para la sociedad. También por eso, las universidades e institutos públicos deben dar prioridad a las carreras o especialidades de mayor rendimiento social, sobre todo cuando ellas demandan inversiones cuantiosas y sostenidas en el tiempo (las ciencias básicas y las ingenierías, por ejemplo).

6. Las directrices anteriores son aplicables a las IFP, con las adaptaciones y salvedades propias de cada caso. Más concretamente:

(a) Los patronos respectivos deben correr con el grueso de los costos de docencia, en cuanto se trata de competencias relativamente más específicas para cierto tipo de empresas, o de ocupaciones cuya remuneración es disminuída por el hecho de que sólo existen unos pocos empleadores [125]. Pero un sistema moderado de tarifas estudiantiles puede contribuir a la equidad *global* y a la eficiencia dentro del sector, por razones similares a las expuestas respecto de la educación superior (si bien estas razones en general tienen un grado de validez atenuado cuando se aplican a “oficios” en lugar de “profesiones”);

(b) Un mecanismo de precios que mida el grado de aceptación de los diversos programas o “paquetes” ofrecidos por las IFP, sería una guía útil y un acicate a la innovaciones funcionales para el sector productivo;

(c) Las IFP, como se dijo atrás, están abocadas a un proceso de modernización, que pasa por el alza sustantiva en su eficiencia interna. La teleinformática puede ser una herramienta especialmente eficaz para disminuír los costos unitarios: la simulación y los paseos virtuales funcionan a una fracción mínima de los costos, sin incurrir en obsolescncia; y competencias como decir la iniciativa, la capacidad

[125] En la teoría económica, se diría que la primera hípótesis coresponde a un insumo especializado y la segunda a un oligopsonio; en ambos casos se justifica el pago por parte de los beneficiarios.

de asombro, la abstracción, el planteo y solución de problemas, se desarrollan más fácilmente con este apoyo.

(d) No menos, en atención a la presencia de externalidades, las IFP deben atender los ya mencionados cursos de alta inversión, tardío rendimiento o tecnologías "duras".

7. Existen argumentos de peso en contra de las denominadas "rentas de destinación específica"; y uno de ellos es el riesgo de ineficiencia que ellas conllevan para las entidades receptoras [126]. La sobretasa a la nómina para financiar las IFP no está exenta de este riesgo. Con todo, dada la alta prioridad que hoy de veras merece la educación para el trabajo, no sería aconsejable prescindir de este mecanismo, que además cuenta, en casi todo los casos, con un grado aceptable de legitimación y eficacia en el recaudo. En cambio se trataría de asegurar que las IFP compitan dentro del sistema nacional de formación para el trabajo, que sus varios "paquetes" queden expuestos al ya dicho mecanismo de precios, que se especialicen donde tienen ventajas o hay externalidades, que subcontraten con más agilidad, que eleven la eficiencia en el gasto, que disminuyan la evasión en el recuado y que queden sujetas a procesos externos de certificación y acreditación.

8. Bajo las nuevas exigencias de competitividad internacional, el sector productivo debe intensificar sus esfuerzos de formación laboral, ya bajo la modalidad de entrenamiento en el oficio, ya bajo convenios con IFP e instituciones de educación postsecundaria. En efecto, análisis llevados a cabo en diversos países muestran cómo la formación en la empresa resulta ser más "costo-efectiva" que la impartida en escuelas vocacionales[127]. Conviene pues que la política nacional de salarios mantenga los diferenciales apropiados (o emita las "señales correctas") para estimular el entrenamiento en el trabajo; o, en su defecto, que el gobierno adopte medidas compensatorias de carácter tributario o crediticio[128]. Pero además, dentro del sistema nacional de formación para el trabajo, pueden multiplicarse los

---

[126] (Earmarking)

[127] Un estudio realizado en Corea del Sur, dentro de la actividad de soldadura eléctrica en construcción de buques, halló tasas de retorno del 28% para los formados en la empresa, 17% para los formados en centros de entrenamiento y solo del 11% a los provenientes de escuelas vocacionales; las diferencias se explicaron por los bajos costos de formación en el puesto de trabajo; C.B.Lee (1985): Financing Technical Education in LDCs: Economic Implications from a Survey of Training Modes in the Republic of Corea", World Bank, Population and Human Resources Department, Discussion Paper 6, Washington, D.C., The World Bank . De igual forma en Israel, un seguimiento a largo plazo entre diferentes modalidades de formación documentó costos de capacitación mucho más bajos para la modalidad de aprendizaje en la empresa, sobre todo respecto de las escuelas vocacionales; A. Ziderman (1989): "Training Alternatives for Youth; Results from Longitudinal Data", Comparative Educational Review, vol 33, No 2, pp243-255.

[128] Una discusión de estas altentaivas se encuentra en World Bank (1991): Vocational and Technical Education and Training, A World Bank Policy Paper, Washington, D.C,. The World Bank.

convenios y sucontratos entre cámaras empresariales y confederaciones sindicales, por una parte, e IFP, universidades e institutos tecnológicos, por otra parte, para racionalizar la oferta de capacitación laboral y lograr que ella se ajuste a las necesidades del sector productivo sin implicar la indebida "apropiación privada" de recursos públicos.

9. Último pero más importante todavía: el esfuerzo de elevar las matrículas, mejorar los recaudos, rebajar los costos y vincular nuevos actores, no tiene otra justificación que el aumento masivo de cobertura. En medio de una crisis estructural de empleo y cuando la mayoría de la población arriesga quedar marginada de la sociedad global del conocimiento, es urgente "reconvertir" nuestra fuerza de trabajo hacia el nuevo perfil que demanda la economía informatizada. De la aldea global está quedando excluidos los jóvenes con poca o mala escolaridad, las mujeres sujetas a discriminación, los viejos cuyos saberes y destrezas se vuelven obsoletos, los campesinos y minifundistas, las minorías étnicas, el ejército de empresarios informales y trabajadores por cuenta propia que apenas se las arreglan de día en día. Una consideración elemental de equidad - cuando no el temor de temibles estallidos sociales - obliga a que el Estado, la sociedad y los dirigentes se pongan en el oficio de asegurar que las mayorías estén de veras capacitadas para los nuevos oficios.

8. EDUCACIÓN PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.

Por allá en 1924, dijo Alfred North Whitehead que "la universidad es imaginación o no es nada; su tarea es la creación del futuro" [129]. Hoy esa frase es más cierta todavía: la universidad, literalmente, está creando el futuro, porque el futuro *es* la sociedad del conocimiento. Como nunca antes en la historia, las sociedades se están organizando *para* acelerar el cambio tecnológico y *para* asimilar la racionalidad científica que subyace a tal cambio. Por eso mismo - y en un grado

[129] Conferencias durante su primer año como profesor en la Universidad de Harvard, recopiladas en A. N. Withehead (1925): Science and The Modern World, en Philip W. Woetz: (1990) Philosophy And Religion: Selections From the XXth Century (segunda edition), Chicago, Encyclopedia Britannica.

mucho más alto de lo que fué jamás - la educación del s. XXI tiene que ser una educación para la ciencia y la tecnología.

Nos referimos, en primera instancia, a la *educación pre-escolar, básica y secundaria.* Todos los "adultos", los ciudadanos de la aldea global, necesitan comprender la lógica interna, los principios fundamentales y el origen histórico del mundo tecnológico que los envuelve por todos lados. De otro modo, estaremos condenando nuestros niños y jóvenes a esa forma de alienación que Ortega y Gassset denunciaba ya en 1929: "El hombre hoy dominante es un primitivo, un Naturmensch emergiendo en medio de un mundo civilizado. Lo civilizado es el mundo, pero su habitante no lo es: ni siquera ve en él la civilización, sino que la usa como si fuera naturaleza"[130].

Nos referimos, en segundo término, a la *educación para el trabajo* en el s. XXI. Las "competencias laborales básicas" que enumerara otro Capítulo son, en sustancia, habilidades para desempeñarse en un ambiente de producción cuyos instrumentos físicos y cuyas formas de organización están permeados de parte a parte por la racionalidad tecno-científica.

Nos referimos, en tercer lugar, a la *creación de nuevo saber científico* y a la *invención o adaptación de tecnologías* físicas o sociales. El cambio tecnológico explica hoy más de la mitad del crecimiento económico, tanto en los países desarrollados como en aquellos que han seguido estrategias comerciales abiertas [131]; su motor es el conocimiento y sus límites más inmediatos, la escasez de talentos humanos "altamente preparados" y la falta de capacidad para mantenerse en la vanguardia de la innovación.

Por último, y aún más importante, nos referimos a la *educación de las "élites nacionales"* - en la esfera de la cultura, en la de la política y en la del desarrollo económico -. Como la palabra "élite" puede despertar más de una suspicacia, hay que explicar que aquí se la utiliza en su acepción "técnica" o puramente descriptiva: las élites nacionales son "aquellos individuos que, como una colectividad, comparten las decisiones con consecuencias nacionales" [132]. Estas personas tienen la alta responsabilidad de interpretar el interés público y de administrar los bienes públicos para genuino beneficio colectivo. Y más: en este

---

[130] **J. Ortega y Gasset (1929): La Rebelión de las Masas, Madrid, Revista de Occidente, 1960 (trigecimocuarta edición), p. 132.**

[131] Paul M. Romer, "Economic Growth", en David R Henderson (ed) ( ): The Fortune Encyclopedia of Economics., New York, Warners Books.

[132] **Esta es la formulación clásica de C.Wright Mills (1956): The Power Elite, New York, Oxford University Press, pp. 17 ss.**

tiempo de globalización, de las élites depende la inserción - exitosa o no exitosa - de nuestras economías, nuestras culturas y nuestros Estados en el orden mundial emergente.

En su doble condición de gestores de lo público y pilotos de un país que se reinserta en el orden global, las élites del s. XXI habrían de ser personas con un grado avanzado de formación en la ciencia y la tecnología. En efecto: la ciencia es sobre todo y ante todo un conocimiento de carácter público[133]; pensar científicamente es pensar en función pública; y, a la inversa, pensar en genuina función pública es una manera de pensar científicamente. Y, también en efecto: navegar bien en la aldea global supone comprender bien la racionalidad científico-tecnológica que domina a esa aldea.

De manera que, para ser plenamente funcionales, las nuevas élites de América Latina y El Caribe habrían de ser altamente educadas. No ya como el "rey filósofo" de Platón, o como el ingeniero en el "Estado positivista industrial" de Saint Simon[134]: una democracia no puede exigir cartones a sus mandatarios (aunque, en honor a la verdad, tiene todo el derecho a esperarlos). Pero sí que, en cuanto *colectividad*, las élites que deciden sobre lo público y sobre la suerte de todos nosotros en la aldea global, tengan los modos mentales y, sobre todo, los modos éticos, que acompañan la ciencia verdadera.

Queda pues claro que la formación científico-tecnológica es incumbencia de toda la educación y de todo el sistema educativo. No menos claro es que la universidad tiene un papel fundamental, pues en ella se concentran tres de las cuatro tareas indicadas, así: (a) La formación para el trabajo en el caso de las "profesiones" (como dijo el Capítulo anterior); (b) La formación de los científicos que han de innovar saberes o adaptar tecnologías, y (c) La educación terminal de las elites que tomarán las decisiones públicas es decir, la educación de quienes han de dirigir nuestros países en el s. XXI.

Así, la universidad está en el centro del desarrollo científico-tecnológico y de las políticas que buscan acelerarlo. Pero importa retomar una precisión del Capítulo 1: la educación no "produce" saberes nuevos, sino que prepara para producir dichos

---

[133] El carácter público de la ciencia explica en gran medida el énfasis de sus practicantes y analistas sobre la medición rigurosa, la experimentación controlada, la formulación matemática, la publicación de los resultados, la evaluación de pares y otros muchos atributos de la ciencia o prácticas de la comunidad científica; J. L. Casti (1989): Paradigms Lost; Tackling the Unanswered Mysteries of Modern Science, New York, Avon Books, pp. 55 ss.

[134] C. H. de Saint Simon (1975): El Sistema Industrial, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo.

saberes nuevos. Producir saber es la tarea de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, del cual forman parte esencial algunas universidades (o algunas unidades dentro de las universidades), al lado de institutos gubernamentales, centros de investigación independientes, ONGs especializadas, comunidades académicas más o menos formalizadas, demandantes y usuarios de tecnología, agentes financiadores diversos, entidades y juntas de regulación, planeación y evaluación.

Este Informe no es lugar para entrar en el examen detenido del sistema o de las políticas generales de ciencia y tecnología; luego de algunas referencias contextuales, las páginas que siguen se refieren a la educación para la ciencia y la tecnología en las cuatro modalidades antedichas. O, para emplear una expresión que quizá denota más exactamente lo que tienen en común las cuatro modalidades de formación aquí consideradas, hablaremos de *educar la alta inteligencia*.

8.1. Los aspectos críticos.

8.1.1. Una escasa actividad científica y tecnológica.

Sería injusto desconocer los esfuerzos y avances que, en materia de ciencia y tecnología, han registrado los países de América Latina y El Caribe durante las últimas décadas. Entre unos y otros habría que enumerar la creación de Ministerios y el fortalecimiento de ONCYTs (Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología); la adopción de carreras del investigador; los fondos y préstamos internacionales para estimular la investigación; el florecer de algunas comunidades académicas y numerosos grupos que practican los cánones de la excelencia; los programas de formación de jóvenes investigadores; las redes y programas de cooperación internacional; y la valoración creciente que el sector productivo parecería hacer de las actividades de "I y D" (investigación y desarrollo). También debe hacerse la precisión de que existen grandes diferencias en el grado de madurez científica de nuestros países: Brasil, México y Argentina - seguidos por Cuba y, en América Central, por Costa Rica - llevan una clara ventaja sobre sus vecinos [135].

---

[135] **Brasil, México y Argentina concentran el 75% del gasto regional total en investigación , el 66% de los científicos, el 72% de los alumnos de posgrado, el 67% de los autores científicos, el 90% de las patentes y el 92% de la exportaciones de tecnología, según datos que hace unos años recolectaron F.R.**

A pesar de lo anterior, el retraso comparativo de América Latina y El Caribe en cuanto atañe a la investigación científica y tecnológica es tan notable como preocupante. Dicho atraso se da tanto en términos absolutos como relativos, y cubre casi todos los indicadores: gasto en investigación y desarrollo total, per cápita, por investigador, o por proyecto; número o índices de estudiantes posgraduados; de becarios en el exterior; de ingenieros, de científicos y de técnicos dedicados a I y D; publicaciones internacionales; patentes; pago de regalías y compras de bienes de capital y finalmente, el tamaño de las comunidades académicas y su grado de consolidación.

Tras examinar las más recientes estadísticas disponibles, un estudio próximo a publicarse resume la situación de esta manera: "Aún no ha sido posible alterar el hecho de que sólo un 10% a un 15% de las universidades de la región tienen la capacidad real y efectiva de realizar actividades de I y D....El número de investigadores per cápita es unas 10 veces menor que en los países desarrollados.... y la inversión general en ciencia y tecnología se encuentra abajo del 0.5% del PBI en la mayoría de los países..... (a comparar con el 2.4% de Estados Unidos, con el 3% de Alemania o Japón, o con el 4% de Corea [136]). De las más de 2500 unidades de investigación que existen en América Latina y El Caribe, 78% se encuentran en sólo 6 países; menos del 10% de la inversión gubernamental en ciencia y tecnología se dedica a I y D en ingeniería, y esto implica una limitada capacidad de la región en materia tecnológica.... La ausencia de visión estratégica de la sociedad lationoamericana se refleja, entre otros aspectos, en la inmensa y absurda pérdida de muchos de los mejores investigadores, que emigran a los países industralizados en los que (sic) se aprecia y se valora su trabajo. Se estima que entre un 40% y un 80% de los investigadores chilenos, peruanos, argentinos y colombianos viven y trabajan fuera del país" [137].

Sagasti y C. Cook (1985): Tiempos Difíciles; Ciencia y Tecnología en América Latina Durante el Decenio de los 80, Lima, GRADE (policopiado).

[136] Esto, según datos un poco menos actualizados; J. Annerstedt:"The Global R & D System: Where is the Third World?", en J.Annerstedt y A. Jamison (eds) From Research Policy to Social Intelligence, Hong Kong, Macmillan, 1988, pp. 128-141.

[137] A. M. Cetto y H. Vessuri: "América Latina y El Caribe", en Unesco (1998): Informe Mundial de la Ciencia (en edición), pp. 4 y 19.

8.1.2 Un contexto muy poco estimulante

Hay una doble y paradójica dificultad para explicar el atraso de la investigación científica y tecnológica en América Latina y El Caribe: por una parte, la escasez de los estudios sobre la ciencia en la región (es decir que el atraso científico incluye las ciencias de la ciencia); por otra parte, la abundancia de "escuelas" e hipótesis alternativas que se da dentro de la literatura internacional especializada en el tema. De manera pues muy tentativa, y a partir de esa misma literatura, podrían sugerirse tres factores como fundamentales para explicar el fenómeno [138]: La escasa legitimidad social de la ciencia (hipósetis inspirada en la "escuela" que Kuhn[139] llamaría "externalista"); la integración insuficiente de las comunidades científicas (hipótesis de corte "internalista"), y las limitaciones de tipo institucional (hipótesis, por supuesto, "institucionalista").

1. La escasa legitimidad social de la ciencia explicaría por qué ella nunca ha sido tomada realmente en serio en el subcontinente, y resultaría de diversos factores interactuantes, entre los cuales vale destacar cuatro:

(a) La no-modernidad social predominante. En efecto, la "racionalización" que - según el argumento clásico que va de Kant a Weber - es la clave gemela de Occidente y de la ciencia moderna, no penetró la cultura de América Latina y El Caribe ni en su versión crítica o utópica (la del Mediterráneo) ni en su versión civilista y pragmática (la del mundo sajón) ni en su versión estatista y burocrática (la del Centro-Oriente europeo). El resultado han sido sociedades donde tan sólo una minoría es "moderna", en el sentido de dar por sentado que los universos natural e histórico no son mágicos ni fatalistas, sino que son susceptibles de explicación racional y de transformación por el hombre mismo.

(b) La falta de un adecuado sistema de "inteligencia social", en el ya citado sentido de "Habilidad organizada de un país para adaptarse a un mundo que cambia rápidamente, combinando la adquisición, evaluación y uso de información, con actividades y operaciones planeadas en consecuencia" [140]. El ejemplo más reciente de esta falta de inteligencia social es la casi nula conciencia que existe en la región acerca de la "tercera revolución industrial" y de sus no menos revolucionarias implicaciones socio-laborales: las nuevas ciencias - inteligencia artificial,

---

[138] Este argumento se desarrolla con más detalles en H. Gómez (1992): Ciencia y Desarrollo Humano en América Latina y El Caribe, Bogotá, PNUD, pp. 37-58 (policopiado).

[139] Th. Kuhn (1987): The Essential Tension, Chicago, The University of Chicago Press.

[140] S. Dedijer: Social Engineering of Intelligence for Development, París, OECD, 1980.

ingeniería genética, ciencias del espacio, ... - y las nuevas tecnologías- procesos flexibles, robotización, nuevos materiales, sistemas láser y fibra óptica...- *ya* cambiaron la faz del mundo, pero apenas comienzan a debatirse en nuestros países.

(c) El escaso interés del sector productivo por desarrollar una ciencia y una tecnología autóctonas [141]. Con las exportaciones concentradas en recursos naturales, y con mercados manufactureros relativamente pequeños y altamente protegidos, por mucho tiempo no existieron el estímulo o la necesidad de innovar. Nuestros estilos de vida y patrones de consumo trataron de imitar a los países industrializados. Siempre fué más fácil importar la tecnología "llave en mano". Aún después de la apertura comercial, las multinacionales adelantan casi todos sus programas de I y D en los países desarrollados. Y todo esto obedece a una sólida racionalidad microeconómica [142]: en las condiciones del Tercer Mundo y para la mayoría de los empresarios, los costos de la *investigación* tecnocientífica sencillamente son mayores que los beneficios (aunque cuidado: muchas innovaciones y muchas adaptaciones tecnológicas sí suelen ser rentables, aún en el corto plazo; y esto, sin mencionar la educación de la fuerza de trabajo que revisó el Capítulo pasado).

(d) El abandono político de la universidad por parte de las élites. En distintos momentos de la historia latinoamericana, y avalados por distintos segmentos de la "élite nacional", hubo un proyecto hispano-católico, un proyecto liberal-romántico y un proyecto modernizador-tecnicista de universidad. Pero, a partir sobretodo de la radicalización del movimiento estudiantil en la década del 60 y de la (aparente) "desintelectualización" de la nueva dirigencia, la universidad fué siendo rebajada a un problema de orden público, de sobrecostos para el erario y de fabricación de profesionales en serie.

2. La "fuga" del esfuerzo científico. Las monografías dispersas sobre campos específicos de la investigación científica en América Latina y El Caribe ponen bien de presente la existencia de comunidades académicas o disciplinarias con alguna capacidad de producir ciencia de calidad, pero típicamente aisladas unos de otras y de la sociedad en su conjunto - incluyendo al sector productivo, como se anunció más arriba-. La explicación principal de este fenómeno quizá se encuentre en el modo de inserción internacional de la ciencia y tecnología en cada uno de nuestros países: a falta de una red doméstica con densidad suficiente para internalizar el

---

[141] Ver F. Fajnzylber (1989): "Industrialización en América Latina; de la `Caja Negra´ al ` Casillero Vacío´, Cuadernos de la CEPAL, Numero 60, pp. 14-21.
[142] J. Elster (1992): El Cambio Tecnológico: Investigación sobre la Racionalidad y la Tranformación Social, Barcelona, Gediza.

circuito de producción-difusión-utilización del conocimiento, cada actividad tiende a "fugarse", esto es a incribirse en forma separada dentro de la lógica de los grandes circuitos transnacionales.

3. La debilidad institucional. Desde la perspectiva institucionalista - y dejando para adelante el análisis particular de la universidad - habría que decir que la mayoría de los Estados de la región en realidad no han hecho bastante para impulsar el desarrollo científico-tecnológico. Sin duda, muchos gobiernos se han preocupado por adelantar políticas coherentes para la ciencia y tecnología. Pero casi siempre se concibe la “C y T” como un "sector" entre otros muchos "sectores", y no como *el* ingrediente crítico en cualquier proyecto de construcción nacional para los albores del s. XXI; de hecho, se trata a la “C y T” como a un sector-Cenicienta; y se responde con aparatos y regulaciones burocráticas en vez de dar el salto a una gran gerencia nacional para la inteligencia y la innovación. La óptica estatal parece centrarse en atender al investigador formado, en crear mecanismos para financiar sus proyectos y propiciar su vinculación con los circuitos internacionales de la investigación; en una palabra, en adelantar una política *para* los científicos.

Sin embargo, una política *de* la ciencia no consiste en crear andamiajes - organismos, Juntas o instancias administrativas - para gestionar y subsidiar proyectos más o menos rigurosos y más o menos relevantes. Una política de la ciencia tiene como mediación y aliado principal el proceso de formación de las personas, los espacios de conformación del “mundo de la vida” (Lebenswelt) de los futuros investigadores. La política de la ciencia es una política cultural, porque la ciencia es parte de la cultura y de la vida.

8.1.3. Una formación básica defectuosa.

Detrás pues de casi todos los factores antedichos -“externos”, “internos” e “institucionales - se encuentra la débil pre-formación del espíritu científico en la educación básica y secundaria.

Ya el Capítulo 2 reseñó la evidencia puntual pero contundente acerca de la mala calidad promedio de nuestra educación básica, y puso de presente el muy bajo rendimiento de los estudiantes latinoamericanos y caribeños en las pruebas mundiales de ciencias y matemáticas. No sorprende pues que la literatura dispersa y la experiencia común a muchos docentes y directivos universitarios, confirmen la existencia de serios vacíos de carácter cognitivo y valorativo en la pre-formación

científica de los bachilleres. Entre las *carencias cognitivas* se cuentan las limitaciones en el uso de la lengua materna, la dificultad para pensar en términos de proceso, una singular predilección por el aprendizaje del dato aislado, y la poca habilidad para inducir, deducir y establecer síntesis. Estas destrezas están asociadas con el ejercicio del pensamiento lógico, del pensamiento relacional, del pensamiento imaginativo y de la facilidad para comunicarse, las cuales son a su vez indispensables para la apropiación, creación o aplicación inteligente del saber científico. La mayor *falla axiológica* consiste en la dificultad de muchos jóvenes para discernir, sopesar y optar entre valores; esta dificultad se asocia con las deficiencias en el desarrollo moral y con las características del proceso de socialización, según lo dicho en un Capítulo anterior.

Pues bien, la pre-formación del espítitu científico, la adquisición de aquellas competencias cognitivas y valorativas aptas para ejercer la alta inteligencia, es (o debe de ser) la cuestion fundamental para una política *de* la ciencia. En efecto: ¿No son esas competencias las dimensiones del pensamiento crítico, que sirve de base a la apropiación, la creación y la aplicación de saberes complejos, sea en el mundo del trabajo, sea en la investigación científico-tecnológica, sea en la toma de decisiones nacionales? ¿ No son ellas el núcleo de la denominada "educación liberal"[143], o preparación para ejerecer la alta inteligencia? ¿No son las competencias que el sistema educativo habría de ir desarrollando en forma secuencial, si en realidad pretendemos que las nuestras lleguen a ser "sociedades del conocimiento"?

8.1.4 Un incierto sentido de la educación universitaria.

Las instituciones de educación superior se debaten en un dilema contínuo: fueron establecidas para "el desarrollo de la ciencia", para formar hombres y mujeres de pensamiento, capaces de empujar las fronteras del saber en una determinada área o disciplina; pero de facto se les exige capacitar profesionales para segmentos específicos del mercado y hacerlo con espíritu de equidad, sin discriminación alguna. Dos dinámicas, dos horizontes opuestos en su fin y cuya convergencia conduce a las instituciones, en su acción diaria, a no pocas contradicciones.

---

143 Una somera y precisa formulación del concepto de educación liberal puede hallarse en R. Dearden et alli (1982): Educación y Desarrollo de la Razón: Formación del Sentido Crítico, Madrid, Arces S. A. Ediciones.

Algunas instituciones de excelencia han procurado preocuparse de la formación de la capacidad de pensar de los estudiantes. Lo han hecho a través de la denominada "formación integral", introduciendo en los planes de estudio materias no profesionales que, con carácter obligatorio u optativo, incidan sobre la estructuración del carácter y personalidad del estudiante. O procurando crear espacios no formales para la discusión y el debate sobre temas "ajenos" al plan de estudio. En la práctica, no se ha logrado acertar en la escogencia de los medios pertinentes. O bien se ha creado una división del trabajo dentro de las instituciones, división que transmite más bien una doble cultura: la de las ciencias básicas (denominadas "duras") y la de las humanidades y ciencias sociales (denominadas "blandas"), sin que se enriquezcan o se problematicen recíprocamente.

Otras instituciones - y son las menos - han asumido un enfoque curricular que hace responsables de la formación científica *y* humana de los estudiantes a los directivos y profesores de todas las áreas, no sólo a quienes enseñan humanidades, artes y filosofía. Este enfoque tiene la gran bondad de impedir la escisión entre ciencia y cultura, y además parece ser el modo más propicio para crear un ambiente que haga posible la "contaminación" del estudiante con la axiología y los valores. Mas allá de toda separación artificial entre cultura científica y cultura humanística, la educación (Educere) es el medio (Mitte) de socialización del hombre de ciencia y el espacio privilegiado para una secularización de la conciencia individual y colectiva. Sin embargo, esta estrategia ha demostrado ser bien difícil de llevar a la práctica, porque casi siempre falta coherencia entre la estrategia institucional de formación integral y el proyecto de vida de quienes están encargados de facilitarla.

8.1.5. Un espacio reducido pra la investigación en la universidad.

En todas partes del mundo, la universidad reúne condiciones muy valiosas para la práctica de la ciencia (libertad de pensamiento, una masa crítica de cerebros, economías de escala....); y también en América Latina y El Caribe, la universidad ha sido y es el hogar de mucha de la mejor ciencia y de la mejor tecnología. Por ejemplo, se estima que en Chile, Colombia y Venezuela, más del 60% de los científicos e ingenieros dedicados a I y D se encuentran en universidades; para Costa Rica y Brasil, las cifras correspondientes son 58% y 54%; siguen México y Perú, con 48%; Argentina, con 33%; y prácticamente ningún país se sitúa por debajo de un 20% [144].

---

[144] J.J. Brunner (1990): Educación Superior en América Latina; Cambios y Desafíos, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Cuadro 12.

Con todo, las universidades latinoamericanas y caribeñas carecen de una bien decantada tradición investigativa. Hasta bien entrado el s. XX, dependimos sobre todo del esfuerzo individual de algunos catedráticos, a menudo migrantes europeos; aquí y allá, las escuelas de medicina, ingeniería y agronomía fueron albergando pequeños núcleos de investigadores; y apenas hacia los años 60 comenzó a institucionalizarse la investigación [145]. Pero, ya desde entonces, en la dinámica de expansión universitaria comenzaron a registrarse tres tendencias relacionadas, que tienden a recortarle otros tantos espacios a la investigación. Brevemente:

El espacio *académico* se reduce por la presión credencialista que, una vez saturados los pregrados, tiende a convertir las maestrías e incluso los doctorados en extensiones de la formación convencional.

El espacio *institucional* se reduce a medida que la universidad se burocratiza o se agiganta en función de la docencia, la extensión o la mera administración. De aquí resulta el muy amplio espectro de "patologías burocráticas" que amenazan la fluidez de la investigación científica y tecnológica dentro de las universidades: rutinización, difusión de los objetivos, rigidez en la asignación de recursos, fugas de personal calificado, conflictos entre "el administrador" y "el creador", desajustes en la estructura de los incentivos ...- fenómenos sobre los cuales existe una gama no menos amplia de estudios e interpretaciones. En su conjunto, estas patologías conducen a adoptar los rituales pero no las práctica sustantivas de la comunidad científica[146].

El espacio *financiero* se reduce por el peso asfixiante de los costos docentes y administrativos, fruto combinado de los procesos que fueran examinados en los Capítulos 2, 3 y 7; así, el presupuesto disponible para investigación es marginal en el mejor de los casos y nulo con harta frecuencia.

---

[145] S. Schwartzman ((1981): Ciencia, Universidades e Ideología; A Politica do Conhecimento, Rio de Janeiro, Zahar Editores: S. Schwartzman (1985): "The Quest for University Resarch:Policies and Research Organization in Latin America", en B. Wittrock et al. (eds): The University Research System; The Public Policies of the Home of Scientists, Stockholm, Almqvist and Wiksell International.

[146] Para el caso específico de las entidades de investigación científica y tecnológica en Latinoamérica y El Caribe: J.Ardila (1989): Las Enfermedades Institucionbales más Habituales (Aplicación a la Investigación Agropecuaria), Bogotá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; B. Alvarez y H. Gómez B.(eds) (1993): Laying the Foundation; Institutions of Knowledge in Developing Countries, Ottawa, International Development Research Centre.

La estrechez simultánea del espacio académico, el institucional y el financiero, explica bien por qué "sólo un 10% a un 15% de las universidades de la región tienen la capacidad real y efectiva" de practicar la investigación científica y tecnológica. Dentro de cada país hay un núcleo pequeñísimo de universidades que "habitualmente obtienen la mayor parte de los recursos de investigación, compiten exitosamente con sus proyectos y producen una proporción significativa de las publicaciones de corriente principal (`mainstream´). En general, además, dichas instituciones reúnen la mayor parte de la investigación básica que se hace en los respectivos países, una proporción variable de la investigación regida por objetivos y aplicada, realizan algunas actividades de desarrollo experimental y en ellas se desarrolla una parte sustancial de la investigación social, del comportamiento y de tipo humanístico que se lleva a cabo en cada país" [147].

8.1.6. Un débil sistema de posgrados.

Las cifras crudas parecerían ser alentadoras: en 1994 existían 8.615 programas de posgrado en América Latina, con una matrícula total de 185.393 alumnos. De aquí, sin embargo, hay que restar varios elementos. En primer lugar, un 31% de los programas, con el 33% de los estudiantes, cae bajo la modalidad de "especialización" esto es, de "educación continuada" para el trabajo, y no de entrenamiento para la investigación. En segundo lugar, otro 51% de los programas, con el 55% del alumnado, son maestrías, cuya contenido es tan diverso - y cuya calidad típica es tan dudosa - que sería ingenuo contabilizarlas sin más como "formación para la ciencia". En tercer lugar está el hecho de que 15.672 de los (apenas) 22.904 estudiantes de doctorado se hallen en Brasil (71%) y otros 2.151 se encuentren en México (10%), 2.055 en Argentina, 922 en Perú, 829 en Venezuela, 267 en Cuba, 122 en Uruguay, 76 en Colombia, y ninguno en los países restantes [148].

La mayor parte de los programas de doctorado surgieron de iniciativas puntuales de alguna universidad, alguna personalidad del mundo científico o algún grupo de investigación destacado. La excepción es Brasil, donde sucesivos gobiernos definieron ésta como una gran prioridad nacional, y la alimentaron con recursos generosos; pero, aún en este país, el desarrollo de los programas doctorales es bastante desigual [149]. Por lo demás, el conjunto de los posgrados de la región no ha

---

[147] J.J. Brunner, op.cit, pp. 155- 157.
[148] C. García Guadilla (1996): Situación y Principales Dinámicas de Transformación en la Educación Superior, Cátedra Unesco de la Universidad de los Andes, Caracas, Ediciones Cresalc-Unesco, Cuadros 4-1 y 20.
[149] E. R. Durham (1991): "La Política de Posgrados en Brasil", en J. H.

sido objeto de evaluación sistemática; con todo, un exámen de las experiencias de Brasil, Colombia, México y Venzuela, arroja conclusiones ya francamente desalentadoras. Salvo por el primer país mencionado, los programas no suelen ser atendidos por profesores de la más alta calificación y dedicación exclusiva, en tanto los alumnos con frecuencia tienen que trabajar para sostenerse y carecen del apoyo de laboratorios, bibliotecas y otros recursos esenciales para aprender a investigar [150].

8. 2 Principios para la formación de la alta inteligencia.

Si la formación del pensamiento crítico de los estudiantes es el verdadero eje de una política *de* la ciencia, tendremos que detenernos sobre la pregunta: ¿Qué es una educación para el "pensamiento crítico", para el "espiritu científico" o para la "alta inteligencia"? En la literatura existen tres grandes maneras de abordar este interrogante, y cada una de ellas tiene o ha tenido cierta influencia sobre la estructuración del curriculo en las universidades de América Latina y El Caribe.

Al describir estos tres modos de concebir la formación "crítica", "científica", "de la alta inteligencia" - o "educación liberal", como suelen decir los anglosojanes- no ocultaremos nuestra preferencia por aquel enfoque que reclama una pedagogía dirigida a desarrollar las estructuras del pensamiento, más allá de cualquier "adiestramiento" o aprendizaje de saberes particulares "estratégicos". Por esta razón se acentuará el punto de vista de algunos analistas que se han ocupado de hacer explícito el sentido exacto de la *actividad reflexiva*; a nuestro modo de ver, el desarrollo de esta capacidad es el medio insustituíble para formar una inteligencia genuinamente creadora.

8.2.1. Saber por saber (o el desarrollo del espítiru).

Desde los griegos hasta la actualidad, en la teoría de la educación ha sido una constante el considerar que ella contribuye a ampliar el horizonte vital de la persona, a enriquecer su experiencia y a moldear su mundo a través del

---

Cárdenas (ed): Doctorados; Reflexiones para la Formulación de Políticas en América Latina, Bogotá, Tercer Mundo, pp. 193- 219.

[150] **J.J. Brunner (1989): Recursos Humanos para la Investigación Científica en América Latina, Ottawa, Flacso-IDRC, Capítulo 4. .**

conocimiento y de la acción. La educación conduce a que el universo humano, construido sobre la base del saber y del actuar, sea un ámbito cada vez más autónomo y con mayor sentido.

Para los clásicos, *cualquier* saber satisface *de por sí* la tendencia natural del entendimiento a buscar su propio bien y se vincula de esta manera con el logro de una "vida perfecta", vida que incluye como medio y como fin la posesión del conocimiento. En este sentido la educación liberal "libera" porque el espíritu, en su apropiación, se expande de manera inusitada. De alguna manera, el conocimiento era considerado como una vía para trascender la simple apariencia y *apropiarse* de un aspecto inmutable de la realidad. El saber era apreciado y valorado como un camino en el cual se develan las múltiples facetas de la realidad.

Así, la educación para la alta inteligencia se fundamentaría sobre la dinámica del conocimiento, de toda forma de conocimiento, incluído el científico. La educación liberal no era considerada en su origen un "adiestramiento" de la persona; lo que en ella interesaba era el desarrollo del espíritu; su utilidad se basaba en lo que era verdadero y no en lo probablemente verdadero (opinión). Esta formación poseía un valor en sí misma y resultaba esencial para que el ser humano comprendiera cómo vivir tanto individual como colectivamente.

8.2.2. Saber para hacer (o el saber eficaz).

Aquella primera manera de entender la formación liberal se basaba en un realismo metafísico y gnoseológico muy propios del pensamiento griego, y cuya vigencia se ha perdido con la Modernidad. En ésta, el conocimiento ya no se supone arraigado en una realidad última, y su valor para formar el espíritu se pone en tela de juicio bajo el predominio de la razón instrumental. Más que "saber", interesa "saber hacer", en un mundo donde tanto el "ser" como el "saber" están fragmentados.

Cualquier observador de la educación que brindan nuestras instituciones de nivel postsecundario puede apreciar cómo la defensa de la educación liberal se hace - cuando se hace - aludiendo a destrezas o "competencias" intelectuales que debe poseer el individuo y para cuya adquisición pueden ser útiles determinadas disciplinas. Concretamente, se dice que la persona (altamente) educada debe ser capaz de: (a) pensar lógicamente, (b) comunicar el pensamiento, (c) formular juicios relevantes y (d) discriminar entre valores. Además, para adquirir estas competencias, es necesario un cierto dominio de las ciencias naturales, de las ciencias sociales, de las humanidades y de las artes. Así, el pensar eficazmente supondría por lo menos cuatro conjuntos distintos de cualidades, esto es:

Tener *pensamiento lógico*, aplicable a asuntos prácticos. Por ejemplo: inducir, deducir, ser capaz de analizar un problema y reconstruir sus elementos con imaginación. Esta competencia incluye el pensamiento relacional de la vida cotidiana; la capacidad de pensar a un nivel apropiado acerca de un problema, cualquiera que sea su naturaleza; y el denominado pensamiento imaginativo del poeta o del inventor.

Disponer de la capacidad para *comunicar* el pensamiento, para hablar y para escuchar, para leer y para escribir, para conversar con transparencia.

Tener idoneidad para *formular juicios relevantes*, lo cual exige capacidad de relacionar la teoría con la práctica, y capacidad para pasar de lo abstracto a lo concreto.

Poseer la capacidad para *discriminar valores*; es decir, poder distinguir unos De otros, teniendo conciencia de los valores intelectuales, estéticos, religiosos, éticos, políticos y demás.

Si en esto consiste la educación liberal, cabrían cuatro preguntas: (a) ¿Cada una de tales habilidades significa lo mismo en cada disciplina?; (b) ¿Las habilidades, una vez adquiridas, son transferibles a dominios distintos de la acción o del conocimiento?; (c) ¿Sería más adecuado relacionar "temas" con habilidades y no con campos disciplinarios?, y (d) ¿Sería mejor decir que todo saber adecuadamente adquirido facilita el pensamiento lógico, la habilidad para comunicarse, la capacidad para emitir juicios relevantes y para discriminar entre valores?

Si en los cuatro casos la respuesta fuera afirmativa, la educación liberal debería proponerse como objetivo principal el desarrollo expedito de aquellos cuatro conjuntos de competencias o habilidades. Se evita así la discusión sobre el fundamento del saber. En este horizonte de ideas se ha adelantado la discusión sobre el tema en muchas universidades de América Latina y El Caribe, inspirándose en el ya clásico "Informe de Harvard" [151].

Durante la última década se han multiplicado los estudios sobre cómo pensamos y los programas para "enseñar a pensar". Aunque muchos de tales ejercicios son de verdad sugerentes (o al menos entretenidos, como podrá constatar el lector en los Cuadros 8.1 y 8.2), todavía no existen evidencias suficientes para determinar cuál

---

[151] **Report of The Harvard Committee; General Education on a Free Society, Oxford, Oxford University Press, 1946.**

podría ser la mejor metodología. Las dudas principales van en dos direcciones: ¿se puede enseñar a pensar sin la mediación de mecanismos asociados con un conjunto de disciplinas (ciencias naturales o ciencias sociales), o con determinados temas dentro de éstas? ¿Existe una disciplina particularmente orientada a formar el pensamiento (filosofía? matemáticas? humanidades? artes?) ¿Podría sugerirse que el desarrollo de la capacidad de pensar no depende de los contenidos, de las áreas de conocimiento de donde éstos se tomen, o de los problemas seleccionados?

Cuadro 8. 1. Qué es el Pensamiento Crítico?

Cuadro 8. 2. " PIENSA MAL.... Y ACERTARÁS"

Más allá de aquellas asuntos, ciertamente controversiales, está la pregunta acerca de los *mecanismos* específicos para "enseñar a pensar". Edward De Bono identifica los cinco siguientes: (a) Por ósmosis, cuando el docente transmite él mismo sus hábitos de pensamiento por el contacto directo y la imitación; (b) Enseñando las reglas de la lógica, reglas normalmente abstractas y sin contacto con el nivel de la percepción; (c) Por el estímulo, de modo que el estudiante aprende un sistema de reglas de pensamiento dentro de un esquema definido y luego lo transfiere a otras situaciones y contextos, (d) Por el aprendizaje del arte de discutir; o finalmente, como lo hace el mismo De Bono, (e) Diseñando y haciendo explícitos instrumentos de pensamiento que pueden ser utilizados en diferentes situaciones. Según el autor, en su caso, el proceso es directo: herramienta-práctica-transferencia [152].

Cualquiera que sea el mecanismo utilizado - y esto depende del enfoque que se adopte - quedarían aún tres preguntas por responder: ¿Se da realmente transferencia de un contexto de aprendizaje a otro? ¿El enfoque elegido hace de por sí posible la creación de herramientas acordes con la naturaleza del pensamiento? ¿Puede alguien conducir a otro al pensar, si ésto no hace parte de su experiencia intelectual? (papel del docente).

---

[152] E. De Bono (1986): Six Thinking Hats, New York, Pelikan Books; ver también S. Maclure y P. Davis (1994): Aprender a Pensar, Pensar en Aprender, Barcelona, Gedisa, pp. 35-48.

El marco ideal para juzgar cualquier método de "enseñar a pensar" sería su coherencia con la naturaleza intrínseca del pensamiento. Pero las preocupaciones de los expertos en forjar herramientas transcurre por otros laberintos, que tienen que ver con la discusión acerca del funcionamiento y las dimensiones de la inteligencia. Esta es una limitación crítica, que se deriva de confundir, sin más, el *pensamiento* con el *desarrollo de la inteligencia*; ya sea que se utilicen materiales específicos no referidos a una disciplina, o se acuda a una o varios campos de estudio o, finalmente, que se haga a través de temas específicos extraídos de diferentes campos del saber, la concepción instrumental evade la cuestión de fondo: la alta inteligencia no implica sólo pensar, sino pensar sobre lo que se piensa.

En efecto. El esfuerzo, loable de por sí, de encontrar la mejor metodología para enseñar a pensar, coloca con frecuencia al investigador en una perspectiva analítica que por principio le oculta la especificidad del pensamiento: su carácter procesual, reflexivo y totalizante. La educación para el pensamiento no puede centrarse con exclusividad en el aprendizaje y el conocimiento particular; el pensar conduce, como se verá adelante, a la exigencia interna de ser "razonable" [153].

8.2.3 Saber reflexionar (o el desarrollo del intelecto).

Así, para entender el fondo de la educación liberal o formación de la alta inteligencia, es preciso ir más allá de lo instrumental, indagar por la naturaleza y no apenas por los mecanismos del pensamiento. Tal es el enfoque de la celebrada propuesta de la Fundación Gulbenkian[154], donde se entiende por educación liberal todo aquello que desarrolla al intelecto en tantos *modos esenciales del pensamiento* como sea posible: lógico, empírico, moral y estético.

Con la expresión "modo de pensamiento" se alude a las maneras posibles pero específicas como nuestra experiencia se estructura en torno al empleo de símbolos públicamente aceptados. Cada modo de pensamiento conllevaría, por lo tanto, una experiencia estructurada bajo alguna forma de esquema conceptual. Experiencia

---

[153] **Véase la discusión que al respecto introduce F. Savater (1997): El Valor de Educar, Barcelona, Ariel, pp. 145 ss. La pregunta clásica fue propuesta por I. Kant (1994): "¿Qué es la Ilustración?", en: Filosofía de la Historia, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 25 ss.**

[154] **Gulbenkian Foundation (1960): Art and Science Sides in the Sixth Form; Gulbenkian Foundation Report, Oxford, Oxford University Department opf Education.**

estructurada que se expresaría en símbolos, en el lenguaje. Los símbolos, a su vez, proporcionarían una materialización pública de los conceptos. En la medida en la cual aprendamos a utilizar los símbolos de la misma manera, nos es posible compartir con otros los esquemas conceptuales. “La objetivación del entendimiento es posible mediante un reconocimiento de criterios comúnmente aceptados para la utilización de los términos, aunque tales criterios no hayan sido nunca expresados de modo explícito. En la medida en la cual los símbolos derivados de la experiencia pueden ser utilizados para examinar la, o las siguientes experiencias, se tornan posibles afirmaciones que resultarían verdaderas o falsas, válidas o inválidas”.

Cada “modo” es una conquista del espíritu humano, inteligible gracias a los rasgos de la realidad con los cuales se encuentra asociado, y en torno de los cuales se constituye y organiza nuestro intercambio con el mundo. En síntesis, los varios modos de pensamiento poducen formas de conocimiento que son: “enunciaciones básicas mediante las cuales todo el conjunto de la experiencia se ha tornado inteligible. Son un logro del espíritu”. A su vez, estos modos son inteligibles entre sí porque todos tienen criterios para separar las formas verdaderas de las falsas, las buenas de las malas, las válidas de las inválidas.

Por ende, *adquirir conocimiento es hacerse consciente de la experiencia* como tal, organizada y hecha significativa en alguna modalidad completamente específica. Adquirir conocimiento es “aprender a ver”, a experimentar el mundo que, de otra manera, resultaría desconocido. Es aprender a poner orden en la experiencia dispersa.

Importa subrayar que no es lo mismo haber sido introducido a la "jerga" de cualquier disciplina, o instrumentalizar un lenguaje especializado, que habitar en el mundo donde dicha jerga o lenguaje tiene pleno sentido. Sólo desde dentro se puede tener la experiencia de sentido correspondiente y llegar hasta la conciencia de su límite. Aprender una disciplina, como aprender a hablar una lengua, es mucho más que aprender a utilizar un conjunto de signos pre-existentes sobre el campo respectivo. Es aprender a mirar desde una ventana, a descifrar el mundo desde la perspectiva disciplinar correspondiente. Por lo tanto no se trata de un adiestramiento mecánico.

También importa subrayar que el pensamiento no es letra muerta. Ninguna creencia ni argumento poseen valor si no convencen al sujeto que obra; si su voluntad personal, esclarecida por la razón, no lo conduce a vivir iluminado por la verdad. Así, la voluntad de saber que impulsa el acto de pensar termina por la

aceptación voluntaria de la verdad: Aceptación voluntaria o sea, opción *ética*. De suerte que el pensamiento racional implica una ética de búsqueda incesante y abierta, de reconocimiento y compromiso con la verdad. La verdad tiene un carácter intrínsecamente público y por eso, como dijimos, la ética de la alta inteligencia es una ética de respeto y compromiso con lo público.

De esta manera puede decirse que la educación liberal es una educación preocupada por el desarrollo del espíritu a través del *"conocimiento reflexivo"*, cualquiera sea la forma que este adopte. No es por, lo tanto, un problema de mayor o menor información en la persona; o de tipos de disciplinas por asimilar; o de aceptación pasiva de esquemas que proponga el profesor; sino más bien, como ya se señaló, toda "formación general" que desarrolle el intelecto en tantos modos esenciales de pensamiento como sea posible, y que conlleva una ética de la verdad.

Esta perspectiva de análisis da pie a nuevos interrogantes: ¿cada "modo" aprendido es una adiestramiento? ¿Corresponde éste último a la naturaleza del pensamiento? ¿Cada modo o juego del lenguaje es identificable, y de qué manera, con el ser ("logos")? El intento de responder este tipo de interrogantes conduce a más hondas exploraciones filosóficas, algunas de las cuales podrá encontrar el lector especializado en el Cuadro 8. 3.

Cuadro 8. 3. ENTENDIMIENTO Y RAZON (Un paréntesis filosófico)

Hay pensamiento, cualquiera que sea la disciplina o tema, cualquiera que sea la estrategia o herramienta, cuando hay reflexión. Cuando se logra que, por el acto de aprender, el estudiante encuentre sentido a las cosas, utilice lo que conoce para encontrarle sentido al mundo que vive, que ve, que oye, que lee. La mente humana entendida como pensamiento es, al decir de Dewey, "verbo y no sustantivo. La mente es preocupación, en el sentido de solicitud, ansiedad. Como también es velar de forma activa por las cosas que necesitan ser cuidadas; cuidado dónde pisamos, cómo actuamos, tanto en lo emocional como en lo que pensamos" [155].

Demasiado a menudo, el intelecto cae en la racionalidad técnica, regida por normas aptas para situaciones cerradas y controladas. Al ser neutral y tomar distancia, el intelecto resuelve problemas; calcula, llega a hacer preguntas, saca conclusiones.

---

[155] J. Dewey (1932): Art as Experience, New York, Minton, Balch & Co., p. 263.

Aunque este trabajo sin duda es muy importante, no es suficiente si queremos que los jóvenes participen activa y humanamente en el mundo; que se comprometan, sigan haciendo preguntas y aprendan a aprender. La reflexión vincula el pensamiento con el deseo para llegar a lo que todavía no es, al igual que con la imaginación [156]. Este ir más allá expresa el poder liberador de la educación liberal, por medio de la formación de la capacidad de pensar. En este tipo de educación ocurre que el educando "descubre" en el acto creador, la "ocurrencia" del autor, del inventor, etcétera. El educando llega a encontrarse a sí mismo en el acto de pensar de manera insospechada. Este es el fin de todo aprender que de manera libre podrá conducir al ser humano por la vía del pensamiento hacia una realidad inusitada [157].

Por todo lo anterior, sugerimos que una formación del pensamiento crítico, útil para el investigador y por ende para incrementar la inteligencia social y para una política de la ciencia, significa ir más allá del dominio de temas o áreas específicas de las ciencias particulares y del desarrollo del nivel cognitivo. Todos estos elementos exigen un sistema educacional que acepte los valores de la ciencia y de la técnica, que conozca sus alcances y límites, y que pueda comprenderlos y proyectarlos en una ética de la inteligencia.

8. 3. Algunas directrices de política.

Sea que la alta inteligencia se conciba como (a) el saber en sí, como (b) el saber pensar, o como (c) el pensar en forma reflexiva, el reto para los sistemas educacionales de América Latina y El Caribe es sumamente grande. Ya no se trata de universalizar la cobertura, y ni siquiera de lograr una calidad aceptable: esta vez estamos ante el desafío de la excelencia. Los maestros mismos tendrían que ser profesionales que piensen científicamente. Los currículos y las metodologías de la enseñanza tendrían que apuntarse hacia el saber liberador (el de los griegos), hacia las herramientas del pensar (el saber instrumental), hacia la apropiación de los varios modos de pensamiento (el saber reflexivo). Los textos, materiales, computadores y demás recursos pedagógicos habrían de apuntalar decididamente este propósito. Y el entorno de la escuela habría de ser más y más receptivo al ejercicio de la alta inteligencia: nuestras sociedades - comenzando por sus élites-

---

[156] M. Greene (1994): "La Pasión por la Reflexión: Artes, Humanidades y la Vida de la Mente", en: S. Maclure (ed), op. cit., p. 103.

[157] M. Warnock (1978): Imagination, Berkeley, University of California Press, Berkeley, p. 202.

tendrían que valorar mucho más la ciencia y la tecnología para la construcción del futuro colectivo.

En realidad se trata de un cambio cultural de largo aliento. Un cambio que no se logrará fácilmente, por supuesto, ni nos vendrá de la noche a la mañana. Pero, por distante que parezca la meta, hay que caminar con dirección. Y, otra vez, la educación como proyecto público es la misma educación para el pensamiento creador y para la ética de la verdad. De suerte que este Capítulo no propone cosas distintas de lo ya dicho en otros capítulos; más bien recomienda que esas tareas se tomen en serio y que profundicen sobre las dimensiones específicas de una educación para la ciencia y la tecnología. Tales dimensiones se expresan tanto en el contenido de la educación básica y secundaria, como, particularmente, en los papeles de la universidad.

8.3.1. Educación para todos en ciencia y tecnología.

El principio nodal de una educación para la alta inteligencia tiene que ver con la pre-formación del espíritu científico en los niveles básico y secundario. Según dijo el Capítulo 6, la primera tarea de la escuela es desarrollar las "competencias básicas" es decir, los saberes y destrezas necesarios para desempeñarse como un adulto autónomo, para el ejercicio de la ciudadanía, para la productividad en el trabajo, y para comprender la ciencia y la tecnología. A su vez, el alumno de secundaria debería *rotar* entre distintas perspectivas y opciones disciplinarias es decir, debería acceder a todos los modos esenciales del pensamiento.

De conformidad con las teorías más recientes, el espítitu científico se desarrolla mejor a partir de los *pre-conceptos*, organizadores anticipados o esquemas cognitivos sobre los cuales se va construyendo a base de aproximaciones sucesivas. Estos esquemas - denominados "redes", "tramas" o "mapas conceptuales" - se establecen en función de las disciplinas o los modos de pensamiento considerados. Algunos, por ejemplo, adoptan el enfoque de las "inteligencias múltiples" y, más concretamente, el de los varios "*dominios de creatividad*" que ha identificado Howard Gardner [158]. Otros, dentro del llamado enfoque "constructivista", sugieren una estrategia didáctica basada sobre el

[158] H. Gardner (1993): Creating Minds; An Anatomy of Creativity Seen Through the Lives of Freud, Einstein, Picasso, Stravinsky, Eliot, Graham, and Ghandi, New York, Basic Books.

reconocimiento del error, donde el alumno a través del diálogo descubre las falacias de su propio razonamiento [159] .

De estas o similares maneras, se aspira a asegurar que *todos* los estudiantes adquieran las actitudes y destrezas conducentes al pensamiento creativo y se familiaricen con los cánones y métodos de la indagación científica y la innovación tecnológica, comenzando por la conciencia de que el mundo es comprensible y transformable. Una población así educada permite asimilar las prácticas sociales resultantes de la racionalidad tecno-científica, a tiempo que proveé una base más amplia para reclutar investigadores y para consolidar la esfera del interés público.

8.3.2. Universidad, ciencia y tecnología.

La sección anterior se ocupó de la "educación liberal", distinguiéndola de la "capacitación profesional" descrita en otro Capítulo, y entendiéndola como un proceso que desarrolla el hábito de pensar creativamente, más que inculcar destrezas o enseñar disciplinas determinadas. Ahora bien, ¿qué hacer para que las universidades puedan cumplir mejor esta tarea, en una época caracterizada por la globalización - con los marginamientos y exclusiones que señalamos páginas atrás -; por el fin de las certidumbres; por el predominio de la complejidad y la fragmentación; y por la urgencia de re-encontrarle sentido a la vida individual y colectiva? Los autores de este Informe estamos muy lejos de tener - o pretender tener - respuestas para tamaños interrogantes. Más bien, con ánimo provocativo, adelantaremos unas pocas sugerencias que quizás ayuden a alimentar la reflexión y estimular la acción.

Una cosa, sí, es indudable: según toda la experiencia internacional, la formación de la alta inteligencia y la estrategia de desarrollo científico y tecnológico no pueden ser si no son, al mismo tiempo, una estrategia de desarrollo universitario. Para abreviar, las universidades de América Latina y El Caribe - o, en todo caso, el subconjunto de instituciones que en el Capítulo 7 propusimos llamar "facultades científicas y humanísticas", ese "10% o 15%" de entidades con real vocación creadora - tienen que resolver hoy cuatro grandes desafíos en relación con la alta inteligencia: (a) El de educar para la ciencia y la tecnología a sus alumnos de

---

[159] Por ejemplo O. Corvalán et al (1993): Un Método para la Enseñanza de las Ciencias para EMTP, Santiago, CIDE.

pregrado; (b) El de formar los investigadores científicos y tecnológicos; (c) El de hacer investigación científica y tecnológica, y (d) El de preparar las élites nacionales para administrar el interés público en genuino interés público.

1. Ciencia y tecnología en el pregrado. La ciencia nace de una pareja capacidad de asombro ante el mundo y de ensayar hipótesis racionales para entenderlo y para cambiarlo. Para que la ciencia tenga vigencia social, esa doble capacidad tienen que poseerla todos quienes pretenden acceso al "saber" - y no sólo al "saber hacer"- en un determinado campo disciplinario. Es decir, todos los estudiantes de pregrado. Así, la universidad está obligada a completar y profundizar el proceso de socialización en las actitudes, destrezas y conocimientos conducentes a la legitimación, al ejercicio y a la vigencia social de la ciencia y la técnica. Las acciones de mayor trascendencia, dada su incidencia sobre la formación de la alta inteligencia en cada país, tienen que ver con la revolución en las metodologías de docencia y la actualización de los respectivos campos disciplinarios. Sin profesores mejor formados, sin bibliotecas bien dotadas, con laboratorios pobremente dotados, sin acceso a las redes académicas y los sistemas de información transnacional, sin mecanismos de acreditación y evaluación rigurosos, sin vínculos más orgánicos con el sector productivo y la vida pública de la nación, no habrá formación de una alta inteligencia ni desarrollo de la ciencia y la tecnología.

2. Formación de los investigadores. Una política específica *de* la ciencia es ante todo una política de formación de científicos. Esta no es responsabilidad exclusiva de las universidades; de hecho, una de las tareas críticas de cualquier sistema nacional de ciencia y teconología es identificar y cultivar a los científicos del futuro, como hace el programa de “jóvenes investigadores” que describe el * Cuadro 8.4. Pero en el mundo de hoy no es fácil imaginar un científico sin educación de posgrado. Y, a la inversa, la formación de investigadores es (o debe ser) la raison d'etre de los posgrados, sean ellos maestrías o, con mayor razón, doctorados. En efecto, como apunta Ben-David, los *investigadores* dentro de cada disciplina conforman comunidades académicas y profesiones en sí mismas, diferenciables y diferenciados incluso de las respectivas comunidad y profesión disciplinarias [160]. La transmisión del ethos y de las técnicas que constituyen el saber investigar no se reducen a las del saber ni tampoco a las del saber hacer; precisan, por lo mismo de ese entrenamiento peculiar denominado “posgrado”.

---

[160] J. Ben-David (1972) : American Higher Education, Directions Old And New; Boston, McGraw-Hill.

Todo lo cual significa que no hay posgrados si su calidad no se ajusta a los estándares mundiales:

Cuadro 8.4 PROGRAMA DE JÓVENES INVESTIGADORES
Por Hernán Jaramillo S. , COLCIENCIAS

(a) Calidad de los docentes-investigadores. Quienes integren la cúspide del sistema - científicos de status y remuneración internacional - deben estar sujetos a la competencia y a la evaluación internacionales: cátedras por concurso, contratos temporales inicialmente, jurados internacionales para su reclutamiento y ascensos, y para calificar sus proyectos, sus publicaciones o sus cursos. Debería también crearse la "Carrera" o el "Registro" Nacional del Investigador - a partir de los aciertos y los errores en modelos como los de Argentina, Brasil, Costa Rica, México o Venezuela[161] - para poder certificar y estimular debidamente la calidad de los científicos;

(b) Calidad del egresado. A título de ilustración, baste con enumerar los requisitos para un doctorado de validez internacional, como el que se ofrece en los Estados Unidos: (i) Varios años de estudio postgraduado, con al menos dos o tres años de residencia de tiempo completo; (ii) Dominio de dos o tres subdisciplinas, demostrado mediante exámenes comprensivos ante profesores establecidos en cada materia; (iii) Competencia en investigación, demostrada tanto en una serie de cursos como en la disertación, y (iv) Producción independiente de un trabajo de investigación escrito y defendido ante los científicos más reconocidos en las materias colindantes con el tema [162],

(c) Calidad del programa. Sobre la base de los requisitos precedentes, los doctorados deben estar sujeto a sistemas de acreditación internacional especialmente rigurosos, pues en materia de calidad, la ciencia es una sola.

3. Investigación en la universidad. La triple estrechez que afecta el ejercicio de la investigación científica en las universidades, reclama un conjunto de

---

[161] Un buen balance de dichas experiencias se encuentra en N.E. Hoyos (1990): Propuesta para la Creación de un Sistema de Estímulos a los Investigadores, Bogotá, Colciencias (policopiado) .

[162] J. W. Harris et alli (1980): The American Doctorate in the Context of New Patterns in Higher Education, Washington, The Council of Postsecondary Education.

medidas de carácter académico, institucional y financiero, que de modo suscinto se enunciarían así:

(a) Medidas *académicas.* Como insistiera el Capítulo 6, no todas las universidades tienen real vocación o posibilidad para la ciencia. Así, los esfuerzos deben concentrarse en universidades, facultades individuales, programas o *grupos* científicos de excelencia, que además puedan servir como dinamizadores del sistema, mediante pasantías, actualización de docentes, redes de tarea, comunidades virtuales y otros mecanismos de este tipo. El doctorado debe preservar su compromiso de fondo con la ciencia. Para esto hay que evitar su proliferación y, otra vez, concentrase en las universidades de excelencia, combinar recursos de varias instituciones y apuntalarlos sobre las comunidades y los grupos científicos más sólidos de cada país.

(b) Medidas *institucionales*. La buena ciencia nace de la congruencia entre los cinco elementos que hacen la ciencia: el científico, su problema de investigación, su grupo, su institución y su ambiente social. La institución (universidad, en este caso) es un hábitat que intermedia recursos y posee rutinas socioadministrativas más o menos"amigables" para la ciencia. Así, como indican estudios recientes (*Cuadro 8.5). la universidad debe adecuar sus sistemas de incentivos, su cultura organizacional y sus prácticas administrativas a las necesidades específicas del quehacer investigativo.

(c) Medidas *financieras.* La inversión nacional en ciencia y tecnología debe aumentar en forma *muy* considerable. Las propias universidades han de asignar una mayor proporción de su presupuesto a la investigación, como tanto se ha dicho. El sector privado debe intensificar sus esfuerzos de I y D, en esta época de globalización de la competencia. Y, aún en tiempos "neoliberales", el Estado debe practicar un "activismo tecnológico", que incluye los estimulos y subsidios examinados en el Cuadro 8.5. Pero además, y con el fin de evitar desperdicios y filtraciones, los recursos para investigación científica y tecnológica deben ser: (i) Asignados sobre la base de programas y proyectos específicos; (ii) Por concurso de méritos; (iii) Adjudicados y supervisados por la comunidad académica local e internacional, y (iv) Desembolsados contra resultados.

CUADRO 8. 5 ESTADO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

4. <u>Educación para el interés público.</u> La ciencia exige probidad. Y la engendra. Si la educación universitaria desarrolla el hábito reflexivo del estudiante, si le enseña a pensar en forma crítica, el o ella entenderá los límites del saber,

apreciará los intereses vinculantes del investigador, captará sus ataduras sociales, y percibirá más fácilmente el vínculo entre conocimiento y práctica, conocimiento e historia, conocimiento y verdad. En una palabra, la formación científica se proyecta en la *formación ética* y engendra no sólo una vida conforme a la verdad, sino conforme al bien y a la justicia. Por eso, aún si no se dedica luego a la ciencia como tal, quien haya sido expuesto a este tipo de formación está en mejores condiciones para integrar las "élites nacionales": se habrá educado para la alta inteligencia, para la captación anticipada del devenir, para intrepretar y administrar el bien público, para lograr que nuestro pueblos logren el puesto que necesitan y merecen dentro de la nueva sociedad global del conocimiento.

FIN DEL TEXTO

==========

CUADRO 1. 1. LA PRIORIDAD: EDUCAR

Nada expresa tan bien lo que somos como nuestra manera de concebir la educación. Con todo acierto decía Kant que "la educación es un arte cuya práctica debe ser perfeccionada a lo largo de las generaciones... .y es el problema mayor y mas difícil que pueda plantearse al ser humano". Hoy, tirios y troyanos reconocen que la educación es nuestra primera urgencia y nuestro problema fundamental. Escritores como García Márquez, estadistas como Bill Clinton o Jaques Delors, empresarios como Bill Gates, científicos como el Nobel de Economía Gary Becker, líderes indígenas como Rigoberta Menchú, y los organismos internacionales más diversos, coinciden en señalar la educación como la tarea más importante de las naciones.

Educación, órgano maestro del cambio social (Gabriel García Márquez)

"Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar quiénes somos en una sociedad que se quiera a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética y tal vez una estética para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal. Que integre las artes y las ciencias en la canasta familiar, de acuerdo con los designios de un gran poeta de nuestro tiempo que pidió no seguir amándolas por separado como a dos hermanas

enemigas. Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía. Por el país próspero que soñamos. Al alcance de los niños." *(*Fuente)*

El mayor peligro (Jacques Delors):

"De la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar futuro... El principal peligro, en un mundo marcado por la interdependencia planetaria y la mundialización, es que se abra un abismo entre una minoría capaz de moverse en ese mundo nuevo... y una mayoría impotente para influir en el destino colectivo*" (Introducción a La Educación Encierra un Tesoro, Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, Unesco*).

Estados Unidos: los diez desafíos de la educación (Bill Clinton)

"Nuestra seguridad estriba en la capacidad de darle a todos los ciudadanos la más refinada educación del mundo. Debemos crear una América donde todos, a los ocho años, puedan leer, a los doce puedan navegar en Internet y a los 18 puedan ir a la universidad. Queremos una sociedad donde cada adulto pueda conservar lo aprendido durante toda la vida. He formulado un llamamiento para que actuemos sobre la base de diez principios educativos. *Primero:* tenemos que establecer estándares de calidad para nuestras escuelas y desarrollar un sistema de responsabilidad, comenzando con pruebas nacionales de lectura en el cuarto grado y de matemáticas en el octavo. *Segundo*: tenemos que asegurarnos los mejores maestros del mundo; solo así tendremos las mejores escuelas. *Tercero:* debemos asegurarnos que cada niño y niña puedan leer por su cuenta en el tercer grado. *Cuarto*: el aprendizaje comienza en los primeros días de la vida. *Quinto*: debemos darles a los padres más opción para escoger las escuelas públicas apropiadas para sus hijos, y estimular aquellas que demuestren mejores resultados. *Sexto*: Nuestras escuelas deben formar el carácter, forjar buenos ciudadanos, tener cero tolerancia para las armas y las drogas. *Séptimo*: No podemos esperar a que nuestros niños crezcan en escuelas que literalmente se caen. *Octavo*: Tenemos que lograr que los trece o catorce años de educación - incluidos al menos dos de universidad - , sean tan universales en América durante el siglo XXI, como es hoy la secundaria. *Noveno*: En el siglo XXI, tenemos que extender las fronteras del aprendizaje

durante toda la vida. *Décimo*: Conectar cada salón de clase y cada biblioteca a la Internet en el año 2000, para que, por primera vez en nuestra historia, los niños en los más apartados pueblos rurales, en los mejores barrios o en las escuelas más pobres de ciudad, tengan el mismo acceso al mismo universo de conocimiento" (*Mensaje a la Nación, Febrero 4 de 1997).*

Lo que trae el futuro (Bill Gates)

" Las mismas fuerzas tecnológicas que harán tan necesario el aprendizaje, lo harán agradable y práctico. Las corporaciones se están reinventando en torno de las oportunidades abiertas por la tecnología de la información; las escuelas también tendrán que hacerlo." (*The Road Ahead, 1995).*

La mejor inversión es la educación (Gary Becker)

"El análisis económico tiene dificultad en explicar porqué a través de Iba historia, unos pocos países han experimentado largos períodos de crecimiento en su ingreso *per cápita*. Si éste fuera causado por aumentos del capital o de recursos naturales, la ley de rendimientos decrecientes frenaría eventualmente la expansión. ¿ Porqué pues Estados Unidos, Japón y varios países europeos han tenido un crecimiento sostenido durante los últimos cien anos o más?. La respuesta radica en el saber científico y técnico que eleva la productividad del trabajo y de los demás factores de producción. Al querer aplicar sistemáticamente el conocimiento a la producción, se han vuelto más importantes la educación, la formación técnica y la capacitación en el trabajo. A medida que el nuevo saber se ha incorporado en las personas- en los científicos, los académicos, los técnicos, los administradores y los trabajadores - es claro que la educación y la capacitación son las inversiones mas importantes" (*Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, 1993).*

Nuestra esperanza (Rigoberta Menchú)

"Se necesita para nuestros país, en las vísperas de un nuevo milenio, formar integralmente a hombres y mujeres, llevar la educación en todos sus niveles a los rincones más apartados, a los más olvidados, a los que esperan solamente una oportunidad para despegar, sin que para ello necesiten dejar de ser. Se necesita educar hombres y mujeres sensibles, profundamente humanos y capaces de cumplir compromisos, lo cual implica educar desde otro sentido, desde la ética tan necesaria en una sociedad que se mueve contraria a los valores morales y hacia la

deshumanización del hombre." (*Discurso en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Octubre, 18, 1996).*

Más educación, menos armas (Federico Mayor, Director General de la UNESCO; J. Wolfenshon, Presidente del Banco Mundial; James G. Speth, Administrador del PNUD; C. Bellany, Director Ejecutivo de UNICEF, y Nafis Sadik, Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas)

"En un mundo que gasta 800 mil millones de dólares anuales en armas, es urgente garantizar los 6 mil millones necesarios para que todos los niños del Planeta puedan asistir a la escuela en el año 2.000. Este desbalance entre los gastos militares y la inversión en educación no es aceptable." *(International Herald Tribune, 11 de mayo de 1996).*

Cuadro 1.2 EDUCAR, UN ACTO DE CORAJE

Por Fernando Savater (Universidad Complutense de Madrid)

La educación es sin duda el más humano y humanizador de todos los empeños. La tarea de educar tiene obvios límites y siempre cumple sólo parte de sus mejores - ¡o peores¡ - propósitos. ¿Debe preparar competidores aptos en el mercado laboral o formar hombres completos? ¿Ha de potenciar la autonomía de cada individuo, a menudo crítica y disidente, o la cohesión social? ¿Debe desarrollar la originalidad innovadora o mantener la identidad tradicional del grupo? ¿Atenderá a la eficacia práctica o apostará por el riesgo creador? ¿Reproducirá el orden existente o instruirá a los rebeldes que pueden derrocarlo? ¿Mantendrá una escrupulosa neutralidad ante la pluralidad de opciones ideológicas, religiosas, sexuales y otras diferentes formas de vida.... o se decantará por razonar lo preferible y proponer modelos de excelencia? ¿Pueden lograrse simultáneamente todos estos objetivos, o algunos de ellos resultan incompatibles? ¿Cómo y quién debe decidir por cuáles optar? ¿Hay obligación de educar a todo el mundo de igual modo, o debe haber diferentes tipos de educación, según la clientela a la que se dirijan? ¿Por qué ha de ser obligatorio educar?

En alguna parte dice Graham Green que "ser humano es también un deber". Nacemos humanos pero eso no basta: tenemos también que llegar a serlo. Los demás seres vivos nacen ya siendo lo que definitivamente son, mientras que de los humanos lo más que parece prudente decir es que nacemos *para* la humanidad. Hay que nacer para humano, pero sólo llegamos plenamente a serlo cuando los

demás nos *contagian* su humanidad, a propósito y con nuestra complicidad. La posibilidad de ser humano sólo se realiza efectivamente por medio de los demás, de los semejantes, es decir, de aquellos a los que el niño hará todo lo posible por parecerse. Los adultos humanos reclaman la atención de sus crías y *escenifican* ante ellos las maneras de la humanidad, para que las aprendan.

Si la cultura es, como dice Jean Rostand, "lo que el hombre añade al hombre", la educación es el acuñamiento efectivo de lo humano allí donde sólo existe como posibilidad. Lo propio del hombre no es tanto el mero aprender como el aprender de otros hombres, ser enseñado por ellos. De las cosas podemos aprender efectos o modos de funcionamiento, pero del comercio intersubjetivo con los semejantes aprendemos significados. La vida humana consiste en habitar un mundo en donde las cosas no sólo son lo que son, sino que también significan. Y por significado no hay que entender una cualidad misteriosa de las cosas, sino la forma mental que les damos los humanos para relacionarnos por medio de ellas. De ahí que no es lo mismo procesar información que comprender significados, ni mucho menos participar en su transformación o en la creación de nuevos.

La verdadera educación no sólo consiste en enseñar a pensar, sino también en aprender a *pensar sobre lo que se piensa*. Ese momento reflexivo exige verificar nuestra pertenencia a una comunidad de criaturas pensantes. La principal asignatura que se enseñan los hombres unos a otros es en qué consiste ser hombre. Cualquier pedagogía que proviniese de una fuente distinta nos privaría de la lección esencial, la de ver la vida y las cosas con ojos humanos.

Resulta obligado admitir que cualquiera puede enseñar. Parecería innecesario que se instituya la enseñanza como dedicación *profesional* de unos cuantos. Sin embargo, el hecho de que cualquiera sea capaz de enseñar algo a alguien no quiere decir que cualquiera sea capaz de enseñar cualquier cosa. La institución educativa aparece cuando lo que ha de enseñarse es un saber científico, no meramente empírico o tradicional, como las matemáticas superiores, la astronomía o la gramática. No todo puede aprenderse en casa o en la calle, como creen algunos. Hoy resulta obsoleta la contraposición entre educación e instrucción, es decir, entre pedagogo y maestro, heredada de los griegos. El pedagogo pertenecía al ámbito interno del hogar y convivía con los adolescentes, instruyéndoles en los valores de la ciudad, formando su carácter y velando por el desarrollo de su integridad moral. El maestro era un colaborador externo que enseñaba conocimientos instrumentales como la lectura, la escritura y la aritmética.

Nadie se atrevería hoy a sostener seriamente que la autonomía cívica y ética de un ciudadano puede fraguarse en la ignorancia de todo aquello necesario para valerse por sí mismo profesionalmente. La mejor preparación técnica, carente del básico desarrollo de las capacidades morales o de una mínima disposición de independencia política, nunca potenciará personas hechas y derechas, sino simples robots asalariados. ¿Cómo van a transmitirse valores morales o ciudadanos sin recurrir a informaciones históricas, sin dar cuenta de las leyes vigentes y del sistema de gobierno establecido, sin hablar de otras culturas y países, sin hacer reflexiones tan elementales como se quieran sobre la psicología y la fisiología humanas, o sin emplear algunas nociones de información filosófica? ¿Y cómo se puede instruir a alguien en conocimientos científicos sin inculcarle respeto por valores tan humanos como la verdad, la exactitud o la curiosidad? ¿Puede alguien aprender las técnicas y las artes sin formarse a la vez en lo que la convivencia social supone y en lo que los hombres anhelan o temen?

John Passmore habló de una dicotomía sugestiva al distinguir entre capacidades *abiertas* y *cerradas*. La enseñanza nos adiestra en las *cerradas*, algunas estrictamente funcionales como andar, vestirse o lavarse, e incluso más sofisticadas, como leer, escribir, realizar cálculos matemáticos o manejar un computador; estas capacidades cerradas puede llegar a dominarse de modo perfecto. Las capacidades *abiertas*, en cambio, son de dominio gradual y en cierto modo infinito. Algunas son elementales y universales, como hablar o razonar; y otras sin duda optativas, como escribir poesía, pintar o componer música.

La habilidad de aprender es una muy distinguida capacidad abierta, quizá la más necesaria y humana de todas ellas. Y cualquier plan de enseñanza bien diseñado ha de considerar prioritario este saber que nunca acaba y que hace posible todos los demás. Como tantas veces se ha dicho, lo importante es *enseñar a aprender*. Bien entendidas la educación y la instrucción, la primera equivaldría a las actividades abiertas y la segunda a las capacidades cerradas, básicas e imprescindibles pero no suficientes. Los espíritus poseídos por una lógica estrictamente utilitaria (que suele resultar la más inútil de todas) suelen suponer que hoy sólo cuenta la segunda para asegurarse una posición rentable en la sociedad, mientras que la primera corresponde a ociosas preocupaciones ideológicas, muy bonitas pero que no sirven para nada.

Las asignaturas que la escuela actual ha de transmitir se multiplican y subdividen hasta el punto mismo de lo abrumador. Se habla de un *curriculum oculto*, es decir, de objetivos más o menos vergonzantes que subyacen a las prácticas educativas y que se transmiten sin hacerse explícitos por la propia estructura jerárquica de la

institución. Hay una asignatura especial de ese *curriculum* que ganaría haciéndose explícita y que desde luego no puede ser abolida siguiendo un criterio falsamente libertario. Me refiero a la propuesta de modelos de autoestima a los educandos como resultado englobador de todo su aprendizaje. Una de las principales tareas de la enseñanza siempre ha sido promover modelos de excelencia y pautas de reconocimiento que sirvan de apoyo a la auotestima de los individuos. Tales modelos pueden estar basados en criterios detestables como los apuntados por Bertrand Russell (la riqueza, el sexo, la raza, la nacionalidad, la confesión religiosa) o por otros dirigidos a reforzar la autonomía personal, el conocimiento veraz o el coraje. Lo único seguro es que si, por una timorata dimisión de sus funciones, la escuela renuncia a este designio - justificándose con autoengaños como la supuesta necesidad de neutralidad o el relativismo axiológico - los niños y adolescentes negociarán su autoestima en otros mercados, porque nadie humanamente puede pasarse sin ella. Por todo esto, la educación es un acto de coraje.

Cuadro 1. 3. EDUCACION Y DEMOCRACIA EN ESTADOS UNIDOS

La educación en los Estados Unidos ha sido el medio de socialización y formación cívica por excelencia. Desde sus orígenes hasta el presente, el país ha dependido de sus escuelas para la cohesión nacional.

El interés en la dimensión ciudadana de la educación se manifestó ya en 1642, por medio de una ley de educación obligatoria en Massachusetts, que luego fue adoptada por otras colonias de Nueva Inglaterra. Mientras en Europa los niños se educaban para ejercer el oficio heredado de sus padres, los americanos tenían que preparase para un futuro más incierto, y necesitaban de la escuela para "aprender cualquier negocio, vocación o profesión", según dijera Benjamin Franklin.

Para los "padres fundadores", sólo la educación podía garantizar la libertad y la democracia. "Nuestra libertad - escribió Thomas Jefferson - no puede estar a salvo sino en las manos de la gente misma, y de gente con cierto nivel de instrucción." La fe de los Estados Unidos en la educación - producto de los cambios que se introdujeron en el Occidente con la impresión de libros a gran escala, la extensión de la reforma protestante y las necesidades particulares de la nueva nación- se manifestó en el desarrollo de un sistema de escuelas masivo y popular. La educación pública, universal, gratuita y obligatoria es una de las contribuciones de Estados Unidos a la política social de nuestro tiempo.

La relación entre educación y democracia ha sido tan estrecha que Alexis de Tocqeville, agudo analista de la sociedad americana, observó hace más de un siglo: “No me cabe duda que en los Estados Unidos la educación contribuye poderosamente a sostener la república democrática. Y creo que este debe ser siempre el caso, cuando la educación que ilumina la inteligencia no se separa de la educación moral que orienta el corazón”.

Estados Unidos, “nación de naciones” según la definió el poeta Whitman, acudió a la escuela como forma de crear una cultura común, que permitiera a inmigrantes de todo el mundo ser parte en el gran experimento de formar una nación basada sobre el concepto de la libertad individual y sobre el constante cuestionamiento de sí misma. Este dilema entre las dos finalidades de la escuela, la cívica y de unidad social, por una parte, y la de creación personal y libertad de expresión, por otra, enmarcan el debate permanente que en torno de la educación y la democracia se da en la sociedad norteamericana.

Además del control que sobre el gobierno mismo pueden ejercer los ciudadanos educados, la educación tiene la finalidad política de formar los líderes para el manejo de los asuntos del gobierno y de la economía. Hacia 1820 ya existían más de cincuenta instituciones de educación superior que cumplían esta finalidad. Hoy día, cerca de 14 millones de estudiantes asisten a 3.700 universidades, muchas de las cuales se han convertido en centros de excelencia internacional. Alrededor de medio millón de tales estudiantes provienen de otros países.

A pesar de que muchos pensadores norteamericanos - Horace Mann, por ejemplo - han considerado la educación como un derecho natural, el tema no aparece en la Constitución. La educación ha sido responsabilidad de los estados, que han establecido la escolaridad obligatoria entre los 6 y los 17 años de edad, financiada por fondos públicos y de carácter estrictamente no confesional. Las comunidades locales gobiernan la escuela por medio de personas elegidas en forma democrática. Se trata de un sistema descentralizado que busca un permanente balance entre los poderes locales, estatales y federales.

A medida que la población aumentaba y el país se urbanizaba, el sistema educativo amplió su cobertura y se fue transformando en busca de objetivos tan variados como infundir los valores cívicos, desarrollar el carácter y las virtudes morales, preservar la unidad cultural, promover la autosuficiencia, elevar el ingreso nacional, reducir las desigualdades y promover la libertad intelectual.

La educación, que siempre estuvo en el centro de la experiencia americana, se convirtió en motivo de gran interés político durante el siglo XX. Las grandes batallas ideológicas, religiosas, políticas y culturales se han planteado y debatido como problemas educacionales. Entre los casos más notables figuran la segregación racial, las implicaciones de la teoría de la evolución, el acceso a la información y la competencia internacional.

Los esfuerzos por crear una sociedad más igualitaria pasan también por la educación, como sucedió en la década de 1960, a través de intervenciones masiva en favor de los niños "en desventaja". El pueblo americano - observó el historiador Arnold Toynbee - ha tenido una mentalidad orientada hacia la igualdad; y además se ha enriquecido. Esto hizo posible la universalización de la escuela.

Pero la función política de la educación en Estados Unidos va más allá de consolidar una ciudadanía democrática. Ella constituye la herramienta fundamental para mantener el liderazgo en el concierto mundial. Así se consideró hace cuatro décadas, cuando los avances de la tecnología espacial soviética amenazaron al establecimiento científico americano. Y así se considera en la actualidad, en medio de la pugna por los mercados. El país espera que su perfil en la nueva sociedad global se defina por la capacidad de sus ciudadanos. La cuestión fundamental es mejorar la calidad del sistema educativo, mediante la adopción de estándares nacionales y si sascrificar la libertad individual ni el control de la escuela por parte de las comunidades y de los estados.

Pocos países pueden disfrutar de una gama tan amplia de oportunidades, innovaciones, reformas y modelos de escolarización que Estados Unidos, no obstante la continuidad de las críticas y debates en torno a los resultados del sistema, que de cuando en cuando se agudizan a la luz de las comparaciones internacionales. Al despuntar el siglo XXI, la transformación del Estado conlleva nuevas tensiones entre su papel como dispensador de la educación y su papel como protector de los consumidores. La sociedad de los Estados Unidos, emprendedora, crítica e individualista, confía con tenacidad en que la educación sea el puente que le permita transitar con éxito al próximo milenio.

Cuadro 1. 4. **SECRETOS EDUCATIVOS DEL EXITO JAPONES**

En Occidente existe gran interés por conocer los "secretos del éxito" de la sociedad y la empresa japonesas. Este interés se ha extendido con mucha razón a sus escuelas. Los estudiantes nipones se destacan en todas las comparaciones

internacionales del aprendizaje. Tales logros reflejan la importancia que el país atribuye a la educación.
Desde el inicio de su modernización en 1868, Japón se ha considerado como una nación pobre en recursos naturales, pero con una extraordinaria riqueza en la capacidad de su gente. Y ha actuado en consecuencia.

Dos décadas después de establecer su sistema nacional de educación en 1872, Japón logró el acceso de todos los niños a la escuela. Además de la educación mínima obligatoria de nueve años, el país ha desarrollado mecanismos de selección y preparación de las élites para el manejo de los asuntos del gobierno. Como apoyo a las escuelas públicas y privadas, se han establecido varias instituciones suplementarias, como el *Juku* y el *Yobiko*. La primera comprende una variedad de programas de refuerzo del aprendizaje escolar o de ampliación del mismo. La segunda es una apoyo para la preparación de los exámenes de ingreso a la educación superior.

La educación de los niños japoneses no es un asunto de interés puramente doméstico. La nación, como un todo, se preocupa por ellos y por lograr la conformidad y predictibilidad de la conducta social, claves maestras de la cultura desde tiempos inmemoriales. El currículo japonés es también único, ya que no sólo gira en torno de las disciplinas universales, sino que se preocupa especialmente por la formación del “sentido común moral” que no implica una distinción tan tajante entre la moralidad personal y la moralidad social como en Occidente.

La motivación por aprender y obtener un rendimiento alto tiene sus raíces en la familia y en los valores céntricos de la cultura. La relación entre la madre y el niño, que se sucede en un clima de compromiso, esfuerzo y expectativas, genera una gran motivación para aprender. El amor y el éxito están estrechamente conjugados. El éxito personal, además de comprobar las destrezas de cada individuo, implica la práctica de virtudes morales y constituye un medio de asegurarse un lugar en la sociedad. Aprender es en realidad una actividad moral y la escuela es un ambiente que permite el desarrollo de las relaciones humanas y los valores sociales.

A pesar de que los valores tradicionales se han erosionado, la cultura hace énfasis sobre el respeto a los mayores y particularmente a los maestros. Los estudiantes, los padres de familia y la comunidad apoyan la tarea del docente. El rendimiento escolar se debe menos a la organización y al orden de la escuela, y más al compromiso de la comunidad con sus propósitos.

En el pasado, la formación moral incluía el desarrollo de una voluntad nacional y la lealtad al Imperio y al Emperador. Gradualmente el militarismo y ultranacionalismo se convirtieron en el eje de la educación nipona. El fervor nacionalista llevó a proporcionar entrenamiento militar en las escuelas secundarias en 1925. Los libros de texto se nacionalizaron y la educación moral se convirtió en el tema predominante del currículo. Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, el sistema escolar imperial fue dominante en la sociedad japonesa y jugó un papel decisivo en el origen del autoritarismo.

Bajo la ocupación de Estados Unidos, la educación fue reformada al término de la Guerra. Se prohibió el ultranacionalismo, se suprimió la educación militar de las escuelas, se cambiaron los libros de texto y se buscó democratizar el sistema. John Dewey llevó sus ideas pedagógicas al Japón, donde fueron ampliamente aceptadas y practicadas, sin desdibujar el perfil de la educación nacional. Los japoneses han utilizado muchos modelos escolares de Occidente, sin olvidar sus propias ideas sobre el aprendizaje, sobre la infancia, y sobre la importancia de la cohesión social.

Pese a que muchos países buscan inspiración en el sistema educativo japonés, los japoneses no estén completamente satisfechos. La educación se ha convertido en uno de los temas más debatidos en la actualidad. La cuestión fundamental es cómo preservar las bondades del sistema y enriquecerlo con nuevas ideas y perspectivas. Cómo facilitar la creatividad, el individualismo, la competitividad y la internacionalización dentro del marco de su propia tradición educativa.

Mucho se puede aprender de la educación japonesa. Pero, más que su sistema de exámenes o formas de administrar las escuelas, la lección más útil para los países de América Latina y el Caribe consiste en que los valores sociales juegan un papel fundamental en el logro académico y en el éxito político y económico de una nación.

Cuadro 1. 5 EDUCACION Y CONSTRUCCION NACIONAL EN ISRAEL

Por Yitzhak Kashti
Facultad de Educación, Universidad de Tel Aviv

Desde finales del siglo XIX, la construcción de la nacionalidad y la adaptación a la modernidad han jugado un papel determinante en la sistema educativo de Israel.

Nacionalidad, modernidad y diferenciación cultural en la educación hebrea

Bajo el dominio británico en Palestina (1918-1948) no existía una educación obligatoria. Pero la población judía, que al final del período era de unas 600 mil personas, hizo uso pleno de las oportunidades existentes. Casi el 90% de los niños completaba el octavo grado. La escuela elemental hebrea lideró un proceso revolucionario de socialización, que creó al nuevo ciudadano israelí, un hebreoparlante a quien el uso de la lengua nativa como idioma educacional proporcionó su identidad personal y nacional. Sin embargo, estos pasos dejaron atrás a buena parte de los estudiantes - particularmente los de origen oriental - aunque la mayor parte de ellos permaneciera en la escuela entre uno y tres años.

Las olas de inmigración masiva al final de la década de 1940 y durante los años 50 (provenientes de Europa y, en mayor número aún, de países islámicos) de alguna manera desajustaron el entonces llamado “equilibrio cultural", que se basaba sobre la orientación hacia un futuro colectivo y sobre recompensas simbólicas e ideológicas. La casi mítica idea de una generación joven, que surgía de la escuela hebrea envuelta en un aura utópica, no alcanzó a compensar el paulatino alejamiento de los nuevos inmigrantes y las dificultades cotidianas de su vida en un país de frontera. La escuela no lograba que los inmigrantes jóvenes y sus hijos de países musulmanes adoptaran la identidad e ideología "requeridas"; así lo comprobaba su reticencia a adoptar el hebreo como "lengua materna".

La reforma educativa de 1968 introdujo cambios importantes. Si hasta entonces el énfasis había recaído sobre los ideales pioneros (como decir el trabajo de la tierra dentro de un esquema colectivo), a partir de los años 60 el futuro nacional se apoyaría sobre la construcción de una industria moderna y el dominio de las nuevas tecnologías, lo cual hacía aún mas necesaria la educación, particularmente la de nivel secundario. La fe en la ciencia y en la educación, incluyendo la creencia de que es posible superar la carga del pasado (descrita ahora como "desventaja cultural") por medio de "programas compensatorios", se combinó con la visión sionista de un estado benefactor, según el modelo europeo en boga.

La universalización de la escuela secundaria y el intento de integrar los diversos tipos de migrantes reflejaron el concepto de “modernidad” hacia finales de los 60. No obstante, estos mensajes fueron ambiguos. Por una parte, abogaban por el encuentro entre grupos "fuertes" y "débiles" y por la igualdad en los logros educativos, y, por otra parte, desarrollaron diferentes senderos en la educación vocacional, que dividieron a los estudiantes en dos grupos antagónicos. La sociología de la época aportó conceptos tales como el de "ajuste” para sustentar las

medidas enderezadas a la modernización (particularmente para los inmigrantes). La psicología educativa formulaba los requisitos para el cambio de personalidad (del medio oriental al occidental), de pensamiento (de concreto a abstracto) y de actitudes (de satisfacción inmediata a orientación hacia el futuro).

Al calificar a ciertos grupos sociales como "en desventaja", bajo el influjo de la literatura nortemaricana, se les sometía a una tutela que produjo resultados esperados e inesperados. Por un lado, y quizás por primera vez desde la creación del Estado, estos grupos fueron incluidos como parte del "nosotros" en el lenguaje público. Por otro lado, el definir ciertos grupos como "desaventajados" o de "educación compensatoria" ayudó a reafirmar la distancia entre "ellos" y "nosotros". Con todo, la cobertura de la secundaria aumentó notablemente durante las décadas de 1960 y 1970, de suerte que el bachillerato pasó a ser parte integral del mundo de los jóvenes de origen oriental, así su experiencia escolar estuviera marcada por un sentimiento de discriminación.

Marchas políticas hacia atrás y cambios en la educación

El nuevo gobierno de 1977 prometió seguir una política más “nacional” - y cumplió su promesa -. El "West Bank" se convirtió en Judea y Samaria, y las referencias étnicas fueron suprimidas del discurso público. Simultáneamente, comenzó un proceso deliberado de valorización de personalidades de origen oriental. Por primera vez algunas biografías revelaron que prestantes figuras públicas no habían seguido la ruta usual ni habían cumplido con la “iniciación” requerida. Muchos de ellos nacieron en Marruecos o Irak, y la mayoría estudiaron en escuelas locales de Israel. Sin embargo, esta didáctica y esta política nacionalista hicieron que muchas personas de clase media y origen occidental dejaran de ser fieles al régimen. El conflicto se hizo inevitable.

A medida que la situación económica se deterioraba, el gasto social se redujo y las brechas sociales crecieron. Mientras en 1977, el 3% de la población estaba bajo la línea de pobreza, en 1990 esta cifra alcanzó el 19%, constituida especialmente por gentes de origen oriental. Al mismo tiempo, luchas internas en el partido de gobierno empujaron otros sectores a un esquema de minorías étnicas. No se logró la prometida emancipación. Se introdujeron cambios en las escuelas primarias que ostentaban el sello de una orientación religiosa y nacionalista. Los nuevos materiales didácticos - cuya temática incluía las oraciones, las fiestas judías y el holocausto- tenían fuerte énfasis tradicionalista y etnocéntrico. El número de horas dedicadas a estudios judaicos se elevó de 15 a 34 en las escuelas estatales no

religiosas. En las escuelas religiosas, las clases eran pequeñas y tendían a ser homogéneas, pero las escuelas públicas laicas, especialmente de las grandes ciudades, eran grandes y heterogéneas, además de disponer de un presupuesto cada vez menor. Así, los cambios en el curriculo, combinados con sentimientos de discriminación y privación, despertaron antagonismo entre muchos padres de familia.

En Tel Aviv, bajo la forma de escuelas especiales ("magnet schools") que adoptaron esquemas experimentales de otros países, se desarrollaron alternativas para disminuir el exagerado énfasis sobre la "concientización judía" y para afrontar las dificultades de las escuelas públicas urbanas. Estas escuelas especiales son selectivas desde el primer curso y promueven los talentos individuales de cada niño, sirviendo de modelo para la renovación del sistema escolar regular.

A partir de los años 80, la visión de los políticos se inclinó hacia los regímenes conservadores en términos económicos, sociales y educativos, tendencia reforzada por el colapso mundial del socialismo. El gobierno de izquierda de 1992 no detuvo sino que aceleró este proceso. Se importaron ideas de Inglaterra y Estados Unidos sin mucha modificación, tales como la gerencia de la escuela por organizaciones sin ánimo de lucro, de acuerdo con los patrones de manejo de la empresa privada, la escogencia de la escuela por los padres de familia y la autonomía escolar, que gradualmente adquieren el sabor del liberalismo postmoderno, con menor cabida para el "bien publico" que para el "bien personal".

Anotaciones finales

Cuando se fundaron las primeras escuelas en la etapa previa al surgimiento del Estado de Israel, sirvieron como instrumento principal para crear una cultura nacional moderna. Sin embargo, en el desarrollo y expansión de la escuela primaria hebrea apareció, aún bajo el dominio británico, un fenómeno que alcanzó su madurez con la inmigración masiva de mediados del siglo: la delimitación de fronteras entre el patrón cultural que deseaban los educadores y lo que fuera descrito como la cultura de la población "oriental". Esta distancia cultural se reflejó en un distanciamiento educativo, manifiesto, entre otras cosas, en la diferenciación de los “orientales” y sus más altas tasas de deserción escolar.

Sin embargo, en la década de 1960, la aspiración de unidad y el temor a la división se conjugaron para impulsar un proyecto basado sobre la industrialización, la prosperidad y el cierre de las brechas sociales. Parte integral de este enfoque fue la

universalización de la escuela secundaria, que logró involucrar a la mayoría de los jóvenes orientales, aún sin alterar las antiguas relaciones de poder.

En 1977 el gobierno predicó la unificación sobre bases nacionales, aunque en la práctica fué introduciendo una mayor separación. Los cambios geopolíticos han hecho que la izquierda adopte el neoliberalismo occidental, reflejado en la competencia económica irrestricta y en el separatismo social y cultural. La política educativa está en la misma línea, que por eso tiende a ampliar las brechas económicas y sociales de Israel.

Sin embargo, debe recordarse que la apertura educativa tiene que estar subordinada a la responsabilidad estatal de proporcionar educación adecuada a todos los ciudadanos, y de evitar que las escuelas se conviertan en legitimadoras de la desigualdad. Adoptar las pautas de la economía de mercado para un sistema educativo que tiene las complejas tareas de mediar entre culturas y formar identidades, puede conducir a la erosión de los mecanismos de solidaridad y a disminuir la tolerancia, que se requiere siempre, y sobre todo en una sociedad pluralista. Pero hasta ahora se ha prestado poca atención a este asunto.

Cuadro 1. 6. IDENTIDAD NACIONAL Y EDUCACION EN EL CARIBE

Por Michael Alleyne, Organización de Estados Americanos (OEA)

La identidad nacional constituye aún un tema de gran perplejidad para los investigadores sociales y para los políticos en la región del Caribe. De la misma manera, el papel que puede jugar la educación en dar forma y contenido a la identidad nacional está por definirse todavía.

Dentro de las “regiones” reconocidas universalmente, el Caribe es único en razón de su multifacética diversidad en relación con su pequeña geografía y con el tamaño tan reducido de su población. Además de las críticas diferencias de idioma - islas que hablan inglés, francés, español y holandés- se dan también diferencias dentro de la sub-región entre los países miembros del Caricom (Mercado Común de la Comunidad Caribeña) y los demás países.

Como consecuencia de la desintegración de los imperios coloniales europeos, surgieron varias naciones en la región, la mayor parte de las cuales constituían posesiones británicas cuya independencia tuvo lugar hace muy poco (durante la

década de 1960). Por tanto, la construcción de la nacionalidad en países como Haití, Cuba y la República Dominicana, puede responder a una dinámica muy diferente de la de Barbados, Jamaica y otros miembros del Caricom. Puerto Rico, Martinica y demás países no independientes constituyen otra categoría.

No obstante las inevitables diferencias y la rica diversidad, sin duda se ha perfilado una "identidad caribeña". Una personalidad, una cultura que es distinta y claramente reconocible, y que ha surgido de una historia común de destrucción de la civilización amerindia, de colonización europea, de una persistente presencia africana y de una migración asiática más reciente. Esta comunidad es más evidente en el arte y la literatura de la región, pero se manifiesta también en el desarrollo económico y en el alineamiento político. Entre los países de la región, por tanto, la "identidad caribeña" constituye el centro de convergencia, respecto del cual se definen las peculiaridades de cada uno.

Dado el corto tiempo de ejercer el autogobierno, los temas relacionados con la nacionalidad revisten mayor importancia para los miembros del Caricom que para los países ya establecidos. Las naciones más antiguas han dispuesto de más tiempo para consolidar una identidad nacional y dar forma a sus sistemas educacionales. En todo caso, la educación es el vehículo más expedito para impulsar la formación de un perfil nacional, a partir de las características que distinguen cada país dentro de la comunidad Caribe. Este proceso debe considerar las asociaciones y agrupaciones sub-regionales, como el Caricom, la Organización de los Estados Caribeños del Este, los "departamentos" franceses como Martinica y Guadalupe, y las Antillas Holandesas.

Igual que en América Latina, la educación colonial en el Caribe estaba limitada a pequeños grupos y dejaba por fuera a la gran mayoría. Los gobiernos independientes optaron por una política de expansión del sistema; si la educación ha de promover la identidad nacional, es necesario extenderla masivamente.

La otra dimensión crítica de la educación en el proceso de construcción nacional es su calidad, tanto en términos del contenido, propósitos y valores, como en términos del nivel de aprendizaje alcanzado. Bajo la Colonia, la limitada oferta educativa no se orientaba a crear valores nacionales, sino a servir los intereses de la metrópoli. Sería ingenuo pensar que los efectos de una larga e intensa dominación psicológica y cultural pudieran desaparecer en el corto tiempo de vida independiente que tiene la mayoría de los países. Los gobiernos de las pequeñas y vulnerables naciones del Caribe confrontan ahora la dura realidad de que disponer de una bandera y un himno nacional no es suficiente para lograr una verdadera independencia. Están

descubriendo que liberarse de los vestigios del colonialismo es una tarea enorme que requiere voluntad fuerte, estrategias creativas y recursos substanciales. La educación es considerada como un elemento crucial del desarrollo y de erradicación de la mentalidad colonialista. Y la calidad de la educación - el currículo, los textos escolares, la formación de los maestros - así como su relevancia para la sociedad, es precisamente el punto de atención primordial. Sólo una educación de calidad permitirá consolidar la identidad nacional.

Pero el tema de forjar la identidad nacional luego de un período colonial, es más complicado en el caso del Caribe que en el de otras sociedades, por su peculiar relación con Estados Unidos, único superpoder mundial en el momento. Por su proximidad geográfica, su afinidad cultural, su coincidencia lingüística con algunos países, la dependencia económica y todas las otras ramificaciones de la dinámica geopolítica, la formación de la identidad nacional del Caribe tiene que lidiar, no sólo con los efectos de la colonización europea, sino también con la influencia aún mayor de Estados Unidos en los terrenos económico, político y cultural.

En la formulación de políticas y estrategias para promover la identidad nacional, los gobiernos del Caribe tienen que reconocer la realidad de las relaciones con los Estados Unidos y la existencia de un alto porcentaje de ciudadanos caribeños que reciben educación en Estados Unidos, el uso de textos escolares norteamericanos en las escuelas caribeñas, los efectos de la televisión y otros medios de comunicación masiva. Tanto como la ayuda financiera y técnica que el Caribe recibe de su vecino.

Uno de los proyectos orientados a crear un sistema educativo con identidad propia es el Consejo de Exámenes Escolares del Caribe y la correspondiente revisión de los currículos en la región. Este Consejo reemplazó a la agencia británica que administraba los exámenes obligatorios durante y al terminar la escuela secundaria. Por el escaso número de plazas disponibles en los colegios y universidades, tales pruebas tenían enorme influjo sobre la suerte futura de los estudiantes.

Recientemente el problema de la construcción de nacionalidad a través de la educación ha recibido mayor atención, mediante programas financiados por entidades multilaterales. Pero los esfuerzos más notorios en este sentido han sido el de los países que obtuvieron la independencia durante los 60, y el de Cuba, luego de la revolución de 1959. En los países del Caricom la reforma se abocó a reestructurar el currículo y cambiar los programas y textos escolares de orientación británica. La política de Castro, y en particular su campaña de alfabetización,

estuvo dirigida a crear una “nueva Cuba”, con un fuerte acento nacionalista y anti-imperialista. Pero en el futuro inmediato y para todos los países del Caribe - trátese de Cuba, Haití, Puerto Rico, la República Dominicana o los países del Caricom - el mantenimiento de una identidad nacional está íntimamente relacionado con la influencia de los Estados Unidos.

Las materias o disciplinas que han recibido mayor atención en el esfuerzo de promover los valores y la identidad nacional han sido los estudios sociales y la historia, cuyos textos hasta hace poco eran escritos por extranjeros. El otro aspecto crítico que merece atención es de la identidad nacional y el lenguaje. En todos los países del Caribe coexiste un idioma oficial europeo y una versión “creole” que difiere mucho de los estándares europeos y que se han creado por el natural proceso evolutivo de encuentro entre los europeos, los americanos, los africanos y otras personas que han participado en la formación histórica de la región.

Cuadro 1. 7 EDUCACION Y SUPERACION DE LA POBREZA

Por **Rolando Franco**
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El desarrollo con equidad requiere una competividad basada en recursos humanos más capacitados, y con potencial para agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a la base de recursos naturales(1). Si no hay una adecuada inversión en educación, la economía se verá frenada, al disponer de población que vive en la pobreza y que tiene bajos niveles de formación.

No es, pues, casual que la educación sea la inversión social con las más altas tasas de retorno, tanto para la sociedad como para los individuos. Ella permite un aumento progresivo de la disponibilidad de capital humano, prepara a la economía nacional para la incorporación sostenida de progreso técnico en la esfera productiva, y permite mayor integración cultural y participación en la vida pública. Asimismo, prepara a los individuos para acceder a empleos más productivos, obtener mejores salarios, alcanzar movilidad social ascendente, y lograr una mayor gratificación en la esfera del consumo cultural y de la participación social. Además, al beneficiar a la sociedad y la economía, la educación también incide favorablemente sobre los individuos: en la medida que dinamiza el desarrollo productivo, lleva a un incremento sostenido de recursos que pueden aprovecharse para el bienestar y el progreso del conjunto de la sociedad.

La experiencia también muestra que existe una estrecha relación entre la educación y la superación de la pobreza (2). A mayor nivel de educación formal, es menor la probabilidad de ser o devenir pobre; a menor nivel de educación, también existen menor probabilidad de superar las condiciones de pobreza y mayor riesgo de caer en ella. Más aún, la educación constituye el principal resorte para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud de las familias, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

La educación desarrolla capacidades básicas que permiten acceder a mayores ingresos en el mundo laboral, pero también promueve otras capacidades que mejoran indirectamente la calidad de vida de sus beneficiarios, y sus posibilidades de superar distintas formas de pobreza. Estas destrezas complementarias que provee una educación pertinente, incluyen la capacidad de gestión y de organización, la capacidad para discernir información estratégica, para comunicar en espacios públicos, y para aprovechar los conocimientos adquiridos con mejor y mayor sentido de oportunidad.

La probabilidad de superar condiciones de pobreza aumenta conforme la población adquiere mas y mejor educación formal. De allí que la **continuidad educativa** a lo largo de los ciclos básico y medio de educación formal constituye el instrumento más eficaz para superar la pobreza. Tanto mas importante resulta privilegiar dicha continuidad dados los altos niveles de repitencia y deserción escolar existentes entre los alumnos de la región y dado, sobre todo, el alto índice de niños de familias pobres en el total de desertores. Con ello se reproduce el círculo vicioso de la pobreza.[3]

Pero los beneficios de la continuidad en la educación no sólo tienen que ver con la movilidad social por vía de acceso a ocupaciones mejor remuneradas y con mayor uso de conocimientos adquiridos. También existen otros retornos que contribuyen a superar las condiciones de pobreza.

- Primero, hay una correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y disminuir las tasas de fecundidad. Con ello la educación contribuye a revertir otros condicionantes sociales de reproducción de la pobreza, como la mala nutrición, la alta morbilidad y la alta tasa de fecundidad.

- Segundo, el sistema educativo puede responder de manera práctica a necesidades prioritarias de los grupos pobres, mediante módulos curriculares que incluyan temas como el control ambiental, la gestión de servicios básicos, la planificación comunitaria, el manejo financiero doméstico y de la microempresa, y otros. Todo ello puede reportar un mejor uso de los escasos ingresos y recursos no monetarios de las familias modestas, y de los autoempleados y microempresarios.

- Tercero, destacan los significativos retornos intergeneracionales de la continuidad educativa. Se ha visto que el nivel educativo de los padres es la variable que más pesa en el mejor rendimiento y la mayor continuidad educativa de los hijos. Con ello, desde el punto de vista de la dinámica familiar, un mayor nivel de educación constituye el modo más eficaz de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La **continuidad educativa** requiere una **educación pertinente y de calidad.** Ambas previenen contra la deserción escolar. Si la educación es pertinente, tanto los alumnos como las familias de bajos ingresos evalúan de manera distinta los costos de oportunidad que implica mantener a los niños en el sistema escolar. Si dicha educación es pertinente y de calidad, promueve mayores logros y motivaciones en los propios educandos y fomenta su permanencia en el sistema, así como los rendimientos progresivos. Esto es especialmente relevante para los sectores pobres, que acceden a una oferta desfasada tanto de sus realidades socioculturales, como respecto a los requerimientos que impone el mundo laboral.

Para optimizar el impacto de la educación sobre la superación de la pobreza, es necesario también contar con un sistema educativo que tienda a la equidad, vale decir, a una mejor distribución social en la calidad de la oferta educativa y en los logros de sus beneficiarios. Mediante un abordaje integrado y jerarquizado de las variables que inciden sobre la calidad y logro educacionales (variables de la oferta y de la demanda educativas), el sistema debe cumplir una función igualitaria en cuanto a oportunidades de aprender. Con ello podrá contribuir a igualar las oportunidades de las personas en la competencia por otros logros, sean económicos, sociales, políticos ó culturales.

(1) CEPAL -_UNESCO: Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, 1992 (LC/g.1702 (SES. 24/4) Rev. 1)

(2) Véase CEPAL, Panorama Social de América Latina 1994, Santiago de Chile, CEPAL (LC/G. 1844, noviembre de 1994), en especial el Capítulo VI. “La Educación y su Importancia como Vía de Acceso al Bienestar”

3 CEPAL, Panorama Social de América Latina 1995, en especial Capítulo II "Repercusiones de la Educación y el Trabajo de Niños y Adolescentes". Santiago de Chile, LC/G. 188ó-P, diciembre de 1995.

Cuadro 1. 8. **APRENDER, SIEMPRE APRENDER**
Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI [163]

La educación no es el “Ábrete Sésamo” para el desarrollo continuo de la sociedad y de la persona, pero sí una vía, ciertamente entre otras, pero más que otras.

Nuestros niños y adolescentes heredan la tensión entre lo mundial y local; lo universal y lo singular; la tradición y la modernidad; el largo y el corto plazo; la competencia y la igualdad de oportunidades; el extraordinario desarrollo de los conocimientos y la capacidad humana para asimilarlos; lo espiritual y lo material. Esas tensiones suponen que sean capaces de ser ciudadanos del mundo sin perder sus raíces; de adaptarse sin negarse a sí mismos; de sobrevivir a lo efímero; de competir sin negarles oportunidades a otros; de conocer disciplinas para conocerse a sí mismos, mantener la salud física y psicológica, y conocer mejor el medio ambiente natural para preservarlo.

La educación debe responder al nacimiento doloroso de una sociedad mundial, ante la cual millones de seres humanos experimentan una sensación de vértigo. La interdependencia planetaria y la globalización son fenómenos esenciales de nuestra época, que marcarán su impronta en el siglo XXI. El gran riesgo está en que se produzca una ruptura entre una minoría capaz de moverse en ese mundo en formación y una mayoría que se sienta arrastrada por los acontecimientos e impotente para influir en el destino colectivo. Una ruptura semejante provocaría un retroceso democrático y rebeliones múltiples.

Para evitarlo, se imponen el concepto de *educación durante toda la vida* y la necesidad de avanzar hacia una “*sociedad educativa*”, donde los medios de

---

[163] Adaptado de Unesco. “La Educación Encierra un Tesoro”, Unesco, París, 1996.

comunicación, la vida profesional y las actividades culturales o de esparcimiento gocen de un enorme potencial educativo; claro que para aprovecharlo y perfeccionarlo la persona debe poseer todos los elementos de una educación básica de calidad. Más aún, es deseable que la escuela le inculque más el gusto y el placer de aprender, la capacidad de aprender a aprender, la curiosidad del intelecto.

Ante el reto de un mundo que cambia rápidamente se impone ir más allá de la distinción tradicional entre educación básica y permanente. Anteriores informes sobre educación habían planteado la necesidad de volver a la escuela para afrontar las novedades que surgen en la vida privada y en la vida profesional. Esa necesidad se ha acentuado y la única forma de satisfacerla es *aprender a aprender*.

Esa aspiración está acompañada de una exigencia: comprender mejor al otro, comprender mejor el mundo. Exigencia de entendimiento mutuo, de diálogo pacífico y, por qué no, de armonía, de la que tanto carecen nuestras sociedades. Se trata de *aprender a vivir juntos* conociendo mejor a los demás, su historia, sus tradiciones y su espiritualidad y, a partir de ahí crear un espíritu nuevo que impulse la realización de metas comunes o la solución inteligente y pacífica de los inevitables conflictos.

Una educación que genere y sea base de ese espíritu nuevo no significa que deje de lado otros tres pilares que proporcionan los elementos básicos para aprender a vivir juntos.

- *Aprender a conocer*, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de estudiar a fondo un número reducido de materias. Esa cultura general sirve de pasaporte para una educación permanente, en la medida en que supone un aliciente y sienta las bases para aprender durante toda la vida.

- *Aprender a hacer*. Conviene no limitarse al aprendizaje de un oficio. Vale la pena adquirir una competencia que permita el trabajo en equipo - dimensión demasiado olvidada en los métodos actuales de enseñanza - y hacer frente a numerosas situaciones, algunas imprevisibles. Es mejor si los estudiantes cuentan con la posibilidad de evaluarse y de enriquecerse participando en actividades profesionales o sociales en forma paralela a sus estudios. Así, la alternancia entre la escuela y el trabajo es una metodología muy saludable.

- *Aprender a ser*. Este fue el tema central del informe Edgar Farreé (1972) auspiciado por la UNESCO. Sigue siendo actual, puesto que el siglo XXI nos exigirá mayor autonomía y capacidad de juicio, además de una mayor

responsabilidad personal en la construcción del destino colectivo. Aprender a explorar todos los talentos que, como tesoros, están enterrados en cada persona, como la memoria, el raciocinio, la imaginación, las aptitudes físicas, el sentido de la estética, la facilidad para comunicarse con los demás, el carisma personal, etcétera.

Con esos cuatro aprendizajes sería posible la construcción de una sociedad educativa basada sobre la adquisición, la actualización y el uso de los conocimientos. Mientras la sociedad de la información se desarrolla y se multiplican las posibilidades de acceso a los datos y a los hechos, la educación debe permitir que todos puedan aprovecharla, recabarla, seleccionarla, ordenarla, manejarla y utilizarla. Por consiguiente, la educación tiene que adaptarse en todo momento a los cambios de la sociedad, sin dejar de transmitir por ello el saber adquirido, los principios y los frutos de la experiencia.

Cuadro 2. 1. EDUCACION, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA: UNA NOTA EMPIRICA

Por Juan Luis Londoño
Banco Interamericano de Desarrollo

Esta nota explora qué tan relevante ha sido la dinámica del capital humano para explicar los niveles de desigualdad y pobreza característicos de América Latina. Las conclusiones son contundentes. *Primero*, el alto grado relativo de desigualdad en la región se origina primordialmente en dos características del capital humano: su bajo nivel y su distribución sumamente desigual. *Segundo*, la insuficiencia y creciente desigualdad de la educación es un elemento esencial para explicar el deterioro de la distribución del ingreso durante los últimos años. *Tercero*, las deficiencias en formación de capital también explican el menor ritmo de crecimiento económico de América Latina respecto de otras regiones.

Primero: La desigualdad acumulada y la educación. A mediados de los noventas, la situación social del conjunto de América Latina presenta dos graves deficiencias. Los niveles de desigualdad del ingreso e incidencia de la pobreza son extremadamente altos en comparaciones internacionales. Y los logros en el desarrollo social son extremadamente limitados en comparación con otros países de similar desarrollo económico.

En 1995, el conjunto de Latinoamérica se caracteriza por altos niveles de desigualdad. El 20% mas rico de la población obtiene un 58% del ingreso, lo cual

resulta 12 veces más alto que el 40% más pobre y 19 veces más alto que el 20% más pobre. El coeficiente Gini promedio está alrededor de 0.56, lo cual supera substancialmente lo que se esperaría para una región con tal grado de desarrollo económico, y está casi 15 puntos por encima del promedio del resto del mundo. Debido a este *exceso de desigualdad*, el ingreso del 40% mas pobre es probablemente inferior en mas de un 20% al que tendrían bajo condiciones normales. Y el número de pobres, donde hoy en día hay entre 140 y 150 millones de personas con ingresos diarios por debajo de 2 dólares, podría ser inferior en una tercera parte[164].

Al comenzar los noventas, la región se caracterizaba asimismo por enormes vacíos en su desarrollo social. Mas de una tercera parte de los niños que comienzan la educación primaria nunca la terminan, lo cual es más del doble que en otras regiones del mundo. La fuerza de trabajo tiene un promedio de 5.2 años de educación, casi una tercera parte menos de lo que sería de esperarse para países con tal grado de desarrollo.

Una brecha educativa de tal magnitud resulta altamente relevante para explicar el alto grado de desigualdad del ingreso en América Latina. La desigualdad del ingreso en los distintos países del mundo puede ser razonablemente explicada por la intensidad relativa de factores de producción tales como tierra, capital físico y humano, así como por el grado de concentración de éstos entre la población [165]. Latinoamérica tiene un coeficiente Gini aproximadamente 15 puntos mayor que el promedio del resto de países del mundo. La mayor riqueza de recursos naturales y la más alta concentración de la tierra ayudan a explicar una parte no desdeñable del exceso de desigualdad. La intensidad de capital físico es similar a la del resto del mundo. Por tanto, casi todo el *exceso de la desigualdad* en el reparto del ingreso radica en las características del capital humano. El bajo nivel de educación de la fuerza de trabajo y la altísima varianza de los activos educativos resultan así los principales factores generadores de la inusualmente alta desigualdad del ingreso del continente.

<u>Segundo: El aumento reciente de la desigualdad y la educación.</u> Normalmente se espera que, en las fases iniciales de la expansión educativa, la desigualdad de los

---

[164] Banco Interamericano de Desarrollo. "Informe de Progreso Económico y Social 1996"., John Hopkins University Press, Washington, 1996. Ver también M. Székely y J. L. Londoño. "Persistent Poverty and Excess Inequality in Latin América, 1970-1995" , Working Paper 375 (october), IADB-OCE, Washington D.C., 1997.

[165] J.L. Londoño y M. Székely. " Sorpresas Distributivas: la Historia Latinoamericana de los Noventas", working paper 348 (July) , IADB-OCE, Washington D.C., 1997.

activos de capital humano tienda a aumentar hasta que el nivel de escolaridad media llega a 5 o 6 años. En América Latina el aumento de la desigualdad educativa fue mucho más agudo de lo esperado, a tal punto que la varianza de los años de educación de la fuerza de trabajo se duplicó en los últimos 25 años.

La evolución de la desigualdad del ingreso se vio enormemente influida por esta evolución de la desigualdad educativa. Para el conjunto de países latinoamericanos, la evolución de la distribución del ingreso del último cuarto de siglo parece poder explicarse en función de los ritmos y modalidades de acumulación de capital físico y humano, así como por las fluctuaciones macroeconómicas del producto y de la inflación [166]. Los ciclos de expansión de la economía y de reducción de las presiones inflacionarias están positivamente asociados con los indicadores de equidad, por lo cual las recesiones y las explosiones inflacionarias han resultado muy regresivas. Pero, además de tales fluctuaciones cíclicas, la distribución del ingreso de América Latina ha sido muy afectada por su particular modalidad de expansión del capital humano. Así, aunque la volatilidad macroeconómica explica las principales fluctuaciones de corto plazo, el persistente aumento de la inequidad está asociado mas bien con la creciente insuficiencia y desigualdad del capital educativo, que explicaría un aumento de casi 3 puntos del coeficiente Gini. La creciente escasez relativa de mano de obra educada, cuando la apertura al comercio exterior elevaba su demanda, explica el alza en la rentabilidad privada de la educación que tuvo lugar en la mayor parte de la región durante la última década. Con una varianza de los activos educativos tan alta y creciente, los mayores retornos tuvieron un efecto magnificado sobre la desigualdad del ingreso. Así, el deterioro en la distribución del ingreso que trajo consigo la recesión de los años 80, no se reversó con la recuperación económica de los años 90.

Tercero: el crecimiento económico lento y la educación. La desigualdad del ingreso interactúa de forma compleja con el crecimiento económico y con la desigualdad en la distribución de los activos en general. En un conjunto de 53 países que cuentan con indicadores para períodos mayores de 20 años, la mayor desigualdad inicial estuvo negativamente asociada con el crecimiento económico de mediano plazo. Podría pensarse que esta relación negativa refleja principalmente diferencias regionales: los países del sudeste asiático se agrupan en un “núcleo” caracterizado por alta equidad inicial y alto crecimiento económico, mientras América Latina tuvo alta desigualdad inicial y crecimiento económico mucho mas lento. De la comparación exclusiva entre estas dos regiones se

[166] Londoño y Székely, ibidem.

deduciría una clara correlación positiva entre igual y crecimiento. Al considerar los países de la OECD y del Sur de Asia, esta relación se torna más compleja, pues tales países tuvieron niveles de desigualdad no mayores que los del Este Asiático, pero ritmos de crecimiento económico no mayores que los de América Latina.

La correlación *negativa* entre la desigualdad del ingreso y el crecimiento de la economía, parecería estar reflejando, como sugieren Birdsall y Londoño[167], su conexión con una tercera variable: la desigualdad en el acceso a los activos productivos (tierra, educación...) para los más pobres. En América Latina, La combinación de activos excesivamente desiguales y la insuficiencia de la educación, podrían explicar diferencias frente a los países de la OECD y del Sudeste Asiático de más de 1.5 puntos anuales de crecimiento del ingreso per capita. En una perspectiva de mediano plazo, donde estos efectos se van acumulando, el mayor crecimiento económico habría significado una reducción de una tercera parte de la incidencia total de la pobreza.

Así pues, el menor nivel y la mayor desigualdad de la educación durante los años 60 parecen haber limitado la capacidad de los pobres para contribuir positivamente al crecimiento económico, aumentando con ello la pobreza y disminuyendo el crecimiento global del producto en las décadas posteriores. La creciente desigualdad y la mayor insuficiencia educativa de los setentas y ochentas pudieron haber tenido efectos adicionales sobre la pobreza y el crecimiento y, sin duda, aumentaron la desigualdad en la distribución del ingreso regional.

En el pasado, el bajo ritmo de acumulación de capital educativo generó simultáneamente mayor inequidad y menor crecimiento económico. La modalidad particular de acumulación de capital humano impidió que los activos se expandieran equitativamente al conjunto de la población. No hubo así un "trickling-down" de los beneficios de la acumulación. Así pues, en América Latina las insuficiencias dinámicas del capital educativo parecerían haber contribuido a un menor crecimiento del ingreso global y del ingreso de los pobres, así como a una mayor desigualdad de oportunidades.

Cuadro 2. 2. LA EDUCACION TEMPRANA Y LA POBREZA

Por Robert B. Myers
Consultative Group of Early Chilhood Education

[167] N. Birdsall y J. L. Londoño. " Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin América", working paper 344 (March), IADB- OCE, Washington D.C., 1997.

Un número creciente de estudios realizados en muchos países sugiere que los programas de educación temprana contribuyen a reducir la pobreza de formas muy variadas. Esto es especialmente cierto si la educación, en lugar de separarse de otros programas de cuidado infantil, se combina con éstos y se concibe como parte de un esfuerzo más amplio de desarrollo comunitario.

Sencillamente: la educación temprana prepara mejor a los niños para la escuela y para la vida. La cadena de causalidad puede esbozarse como sigue. Primero, los niños que participan en programas preescolares demuestran una mejor preparación física y mental para la escuela; ello se refleja en menor ausentismo, menos deserción y repetición, más rendimiento y mejores calificaciones. Segundo, la educación temprana ayuda a que el adulto exhiba destrezas como la habilidad de organizar el conocimiento en categorías con sentido, la de transferir el saber de una situación a otra, y la de ser selectivo en el uso de la información. Ella también mejora las posibilidades de empleo, facilita la adaptación al cambio tecnológico, e incide directamente sobre la productividad de los agricultores y los trabajadores informales. Todo lo cual disminuye la pobreza, por supuesto.

En un estudio clásico realizado en Estados Unidos[168], un grupo de niños entre 3 y 4 años de edad, provenientes de un barrio de bajos ingresos de una ciudad pequeña, se dividió al azar en dos subgrupos. El primero participó en una experiencia preescolar de buena calidad y el segundo no. Los dos grupos fueron evaluados periódicamente, hasta que los sujetos cumplieron 27 años de edad. El experimento concluyó que quienes asistieron a un buen preescolar disfrutaron de: 1. Un nivel de escolaridad significativamente superior; 2. Salarios significativamente más altos; 3. Mayor probabilidad de tener vivienda propia, y 4. Menor dependencia de los servicios sociales.

Pero, ¿valen estos hallazgos para el llamado “tercer mundo”? Una revisión de 15 estudios longitudinales que compararon niños con y sin educación temprana,[169] en diez países diferentes, pone de relieve varias ganancias:

---

[168] L. Schweinhart et al. “Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 27”, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan, 1993.

[169] R. Myers. "Early Childhood Development Programs in Latin America: Toward Definition of an Investment Strategy" ,The World Bank, Latin America and the Caribbean Region (August), Washington D.C., 1992.

1. Las intervenciones tempranas suelen tener un efecto positivo sobre el progreso y desempeño escolar. Por ejemplo, tres estudios de Brasil demostraron descensos dramáticos en las tasas de repetición y deserción de los niños durante los primeros dos años de escuela primaria. Reducciones menos dramáticas pero significativas se encontraron en Argentina, Chile, Colombia, India, Marruecos, Filipinas y Turquía.

2. Los niños pobres o provenientes de grupos discriminados, pueden beneficiarse más de los programas multifacéticos que sus pares más privilegiados. Esto fue cierto en contextos tan diferentes como Argentina, Colombia, India y Marruecos.

3. Las condiciones estructurales y la mala calidad de la primaria pueden atenuar los efectos potenciales del aprestamiento sobre el desempeño académico. Tal parece ser el caso de Perú y Bolivia donde, pese a las claras diferencias de desarrollo en el momento de ingresar a la primaria, no se registraron mejores ritmos de progreso. Así pues, la educación temprana no debe percibirse como una fórmula mágica; hay necesidad de atacar las demás condiciones que perpetúan la pobreza.

Por lo demás, si la educación temprana se organiza de tal manera que libere tiempo de la madre - u otros miembros de la familia - hay un aporte adicional a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, la evaluación del programa colombiano de hogares de cuidado diario muestra que el 20% de las madres pudo conseguir empleo o mejorar su ingreso [170].

Al potencial de la educación temprana para reducir la pobreza deben agregarse los ahorros que ella genera en otros programas de salud, educación y bienestar social. También ha de tenerse en cuenta la asociación entre patrones de crianza y estructura familiar a la luz de los procesos de urbanización y globalización. Cuando se considera todo esto, el argumento para invertir en educación temprana es contundente.

---

[170] N. Ortíz. "Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar", Informe Técnico Final, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, UNICEF y Banco Mundial, Bogotá, Septiembre, 1992.

CUADRO 2. 3. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein

La educación que se ofrece en las escuelas de América Latina y el Caribe es deficiente, pero puede mejorar si se usan los programas probadamente exitosos que se han experimentado en la región. Actualmente los niños permanecen un promedio de seis años en el sistema, pero sólo logran aprobar cuatro grados y alcanzan el 50% de los niveles mínimos establecidos por los currículos nacionales. Esta situación es especialmente grave, en la mitad inferior de la distribución socioeconómica, atendida, generalmente, por el sistema público de enseñanza. Los alumnos que salen de esas escuelas no están propiamente preparados para ejercer efectivamente en el mundo laboral, pues más de la mitad de ellos son analfabetos funcionales, es decir, no pueden utilizar sus conocimientos de lectura y matemática, como herramientas de trabajo y en su vida cotidiana. Es necesario, entonces, mejorar el proceso educativo y sus resultados, mediante una educación de calidad, que reconozca las diferencias individuales y responda a la necesidades básicas de aprendizaje, para lo cual debe apoyar especialmente a aquellos sectores que tienen mayores problemas.

Dos indicadores muestran la baja calidad de la educación de la región : altas tasas de repetición (que genera heterogeneidad y que, frecuentemente, fomenta la deserción precoz) y mal rendimiento académico (que se traduce en analfabetismo funcional).

Tasa de Repetición. Cerca de 35% de los alumnos de primer grado está repitiendo ese curso. Esto se demuestra al observar la gran dispersión de edades que existe en primer grado, a pesar de que el 96% de los niños entre 7 y 8 años ingresa oportunamente al sistema educativo. Los que tienen más edad tienen, que ser repitentes, ya que han ingresado oportunamente al sistema. Aunque la repitencia tiene diversas causas, es un claro indicador de baja calidad de las prácticas de enseñanza, dado que solo un 10% de los niños podría tener problemas para aprender. Como la repitencia genera, a su vez, dispersión de edades en los distintos grados, afecta la calidad de la educación, en la medida que limita la eficiencia de la educación frontal (dirigida al alumno promedio) que actualmente se utiliza en América Latina y el Caribe. Otra consecuencia de la repitencia, es un desaliento en los alumnos, que, desprovistos de estímulos positivos para seguir estudiando y probablemente

presionados por necesidades económicas, desertan precozmente la escuela, para ingresar al mundo laboral, con bajas expectativas de salarios y de movilidad social.

Rendimiento Académico. Si bien los sistemas nacionales solo miden rendimientos académicos, se constata que el promedio de los alumnos de la educación pública obtienen sólo la mitad del rendimiento esperado en el currículo oficial. Los países de la región que han participado en comparaciones quedan muy por debajo de los países desarrollados a pesar de estar cerca de los promedios de la región. La calidad es mucho más baja en los sectores de menores ingresos, donde "tres de cada cuatro niños no pueden comprender lo que descodifican en cuarto o quinto grado Esto explica el gran número de analfabetos funcionales, es decir, personas que han aprobado varios grados de primaria y que se autodefinen como alfabetizados, pero que no logran los niveles mínimos de lectura y escritura (aún en casos que han aprobado los grados) y no los pueden utilizar en forma productiva en su diario vivir. Todo esto indica una urgencia de poner en práctica políticas de mejoramiento de la calidad en la educación.

Hay cinco factores que influyen en esta mala calidad, y que pueden ser modificados para buscar soluciones efectivas, especialmente para los alumnos de menos recursos. Además hay factores que son ajenos al proceso educativo propiamente tal, como son las características propias del alumno y el nivel de desarrollo urbano del área que atiende la escuela. Mediante programas de discriminación positiva, es decir, apoyo económico y asistencia social, dirigido a los grupos menos privilegiados; es posible compensar procesos inadecuados de aprendizaje, generados por: (i) insuficiente tiempo disponible para aprender; (ii) escaso acceso a material didáctico efectivo; (iii) profesores formados de manera pasiva y con métodos tradicionales y que, además, en su mayoría eligen su carrera por no ser aceptados en otras partes (hay pocas exigencias para estudiar pedagogía, por ser una carrera con bajas rentas); (iv) poca pertinencia del currículo y de los procesos de aprendizaje; (v) gestión administrativa y financiamiento de la educación centralizados, lo que fomenta una mala supervisión y eventual ausentismo de los maestros, especialmente, en el área rural.

Es posible romper los círculos viciosos generados por la tradición pedagógica como lo demuestran experiencias exitosas tales como: Escuela Nueva, Instructores Comunitarios, P-900 o Educo. Para ello se debe: (i) generar consenso basados en los resultados de investigaciones pertinentes; (ii)

incentivar las buenas ideas y establecer responsabilidad por los resultados obtenidos; (iii) buscar y obtener nuevos recursos para la educación, pero sobre todo, focalizar adecuadamente los existentes y (iv) cambiar las prácticas pedagógicas. Este último punto parece ser clave como eje de cambio y mejoramiento de la calidad de la educación.

La investigación debe evaluar formativamente los resultados de las diversas experiencias y sugerir las mejores maneras para lograr diseños que sean cada vez más eficientes. En la región se utiliza básicamente el tradicional sistema frontal de enseñanza, en que el maestro "pasa" su clase a un "alumno promedio imaginario". Si bien este método pedagógico suele funcionar en grupos homogéneos, no responde a la necesidad de los grupos heterogéneos que atienden las escuelas públicas en áreas urbano-marginales y rurales. En ellas, existe gran dispersión de edades en cada grado y, además, mucha variabilidad en la: habilidad intelectual, tiempo para estudiar, nivel de nutrición y salud, apoyo de los padres y conocimientos previos, lo que desencadena un alto grado de heterogeneidad en el grupo curso. Los alumnos son muy diferentes del "alumno promedio" para el cual se ofrece la clase. En esos casos se requiere un proceso personalizado, activo y pertinente, que sólo se puede lograr cuando se dispone de materiales didácticos adecuados (de autoaprendizaje y aprendizaje grupal) y de un cambio docente que ayude a que cada alumno vaya avanzando a su propio ritmo.

Es necesario cambiar, entonces, la actual formación pasiva de los maestros. Los académicos que los forman deberían practicar lo que recomiendan y eso exige un cambio en ellos mismos. Es fundamental invertir en la formación de los que forman a los maestros y capacitar a los que ya están en servicio, pero con modalidades de aprendizaje activo, donde el proceso en que participan, sea tan importante como el contenido, para terminar con el círculo vicioso de enseñanza pasiva. Las investigaciones han comprobado que el usar módulos o guías de autoaprendizaje permite cambiar la actitud del maestro y capacitarlo para facilitar procesos activos de aprendizaje individual y grupal. Además han constatado que los maestros desean cambios y están dispuestos a dejar su rol de dictador principal --que les demanda tiempo fuera de clases y una creatividad que pocos tienen-- para desempeñar un rol de animador , colaborador y guía.

Cuadro 3.1. CLIENTELISMO: GOLPES BAJOS A LA EDUCACION

Por Jesús H. Duarte
Banco Interamericano de Desarrollo

Una Mirada a México [171].

La política educativa de México durante este siglo pasa por los nexos entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde su creación en los años 20, la SEP se convirtió en una burocracia floreciente, que medio siglo después llegaría a administrar el 80% de la educación, a emplear cerca de 800 mil maestros y otros 10 mil funcionarios de carrera, a matricular unos 15 millones de estudiantes. El SNTE, creado en 1943, a instancias del propio Secretario de Educación, creció en forma paralela. Por su parte, el PRI trató de asegurar la lealtad del SNTE, valiéndose desde un principio de pactos y arreglos clientelistas. Las más altas posiciones de la SEP han sido tradicionalmente ocupadas por personas vinculadas al sindicato; los rectores y supervisores al mismo tiempo han servido como representantes del SNTE, lo cual les confiere poder para movilizar maestros y para intervenir en las elecciones.

Desde el gobierno de Echeverría (1970-76) se han dado varios intentos de debilitar el aparato clientelista de la SEP y replantear la alianza entre el PRI y el SNTE. Los resultados han sido mixtos. Con las desconcentración de algunas funciones administrativas a finales de los 70s y durante los 80s, decreció el poder nacional del sindicato, pero la actividad clientelista se mantuvo a nivel de los estados. Las oscilaciones económicas del país durante los últimos 15 años han afectado la situación de los docentes. En situaciones de emergencia económica, el manejo de *palancas* y beneficios extraordinarios, adquiere una especial importancia. La cercanía al PRI aún conlleva ciertos privilegios, como decir contratación más pronta, ascensos y traslados, o preferencia en préstamos, beneficios y permisos.

Una Mirada a Brasil

---

[171] Este diagnóstico se amplía en trabajso de C. Ornelas. "The Decentralization of Education in Mexico", en Prospects, vol. 18, no. 1, 1988; N. McGinn y S. Street. "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?", en Comparative Educaton Review, vol. 30, no. 4, november, 1986; y Ch. Martins. "'UPE' on the Cheap: Educational Modernisation at School Level in Mexico", en Oxford Studies in Comparative Education, vol. 3, no. 2, 1993.

Varios autores han señalado la magnitud y los efectos de las prácticas clientelistas en el sistema educativo brasileño [172]. En el Estado de Río de Janeiro, por ejemplo, los secretarios de educación llegaron a nombrar hasta 4.000 recomendados políticos. Una encuesta en el Estado de Ceará encontró que el 19 % de los funcionarios estaba expuesto al libre nombramiento y remoción por parte del Secretario. Otra investigación detectó numerosos profesores fantasmas, que recibían salarios aunque no asistían a las escuelas. La "*Fundacao de Assistencia ao Estudante*" llegó a repartir más refrigerios que el número de estudiantes inscritos. Igualmente se han reportado casos donde los fondos de agencias internacionales fueron a parar en actividades puramente privadas [173].

La contratación por motivos electorales dificulta la profesionalización del magisterio y la continuidad de las políticas educativas. La entrega de contratos a seguidores políticos de los funcionarios llegó a generar sobrecostos hasta del 40%. En 1986, con ocasión de unas elecciones, las transferencias fiscales hacia los municipios, con destino a educación, se elevaron en cerca de 600 % [174]. En los estados del nordeste, poco menos del 50% de los recursos transferidos por el Ministerio de Educación se destina a las escuelas: la mayor parte se usa para pagar funcionarios. El alto índice de rotación suele coincidir con los cambios de gobierno. Durante el período 1985-1990, el programa *Educacao para Todos*, apoyado con subsidios del Gobierno Federal y con incentivos para que los estados y municipios invirtieran sus propios recursos, permitió que funcionarios públicos incurrieran en prácticas clientelistas, ante la incapacidad del Ministerio para evaluar los proyectos locales y la falta de criterios técnicos para manejar las transferencias.

En varios casos fue denunciada la relación indebida entre las autoridades y las escuelas privadas. Por ejemplo, el Estado pagó maestros o les prestó aulas a establecimientos particulares. También hubo becas privadas distribuidas por funcionarios, incluidos algunos miembros del Congreso. De esa manera, la educación pública perdió parte de los subsidios previstos, lo cual reforzó su imagen como una educación pobre y para pobres. Ante tal estado de cosas, la

---

[172] Ver J. L Guimarâes. "A Instrumentalizacâo Política dos Convênios de Municipalizacâo do Ensino em São Paulo: Algumas Evidências", en Revista da Administracâo Publica, vol. 27, no.3, 1993; y D. N. Plank et al. "Obstacles to Education Reform in Brazil", en La Educación, Año XXXVIII, no. 117, I, 1994.

[173] D.N. Plank. "The Politics of Basic Education Reform in Brazil", en Comparative Education Review, vol.34, n.4, 1994.

[174] D.N. Plank. "Public Purpose and Private Interest in Brazilian Education", en New Education , vol. 12, no. 2, 1990.

nueva Constitución prohibió transferir recursos públicos al sector privado, excepto hacia entidades sin ánimo de lucro.

El sistema clientelista brasileño, fortalecido por la ausencia de estructuras políticas estables, la debilidad administrativa del Ministerio, y la poca participación de padres, comunidad y sociedad civil en las decisiones y el manejo de la educación pública, ha sido el más grande obstáculo para lograr cambios significativos en la equidad del acceso y en la calidad de la educación [175]. Por fortuna, esta situación está cambiando. El Gobierno ha iniciado una serie de reformas orientadas a asegurar la asignación transparente de los recursos y un mayor control de los padres y la comunidad sobre la administración de las escuelas, que seguramente debilitarán la influencia del clientelismo.

Una mirada a Venezuela

Aunque Venezuela vive en democracia, gozó de una gran bonanza petrolera, expidió una ley general de educación en 1980, y es uno de los países que más ha invertido en el sector, sus logros educativos son bastante modestos [176].

En 1991, el Ministerio de Educación destinaba el 30% de su presupesto a la "administración general", y el 55% a tareas de administración y planificación. Entre 1987 y 1991, el número de maestros disminuyó en 6000, mientras el número de administradores aumentó en 3.129 y el de obreros en 3.888. En 1996, de 370 mil maestros públicos, 171 mil estaban asignados a tareas administrativas y de supervisión, es decir que el 46%o de los "docentes" no ejercía el oficio para el cual había sido calificado [177].

Una mirada a Colombia

Aunque la ley los ordena, los concursos públicos para seleccionar rectores o maestros son una rareza. Tanto así que hace unos años la Ministra de Educación afirmó que "todos" los maestros habían sido nombrados por "*palancas* políticas" [178]. De ese modo prosperan personas no calificadas, abundan los despidos injustos y se produce una alta rotación de personal,

---

[175] D.N. Plank. "The Means of Our Salvation; Public Education in Brazil, 1930-1995", Boulder, Westview, 1996.
[176] F. Reimers. "Educación y Democracia: el Caso de Venezuela", en La Educación, No. 116, 1993.
[177] H. Neumann. Diario El Universal, diciembre 4 de 1996.
[178] Diario La Opinión, Cúcuta, 17 de Mayo de 1985, p. 3.

sobre todo al cambiar los alcaldes y gobernadores. Muchos nombramientos se hacen sin contar con presupuesto. Los jefes políticos también tramitan pensiones o promociones, a cambio de un cierto número de votos o apoyo financiero para sus campañas. La distribución de recursos y de servicios suele coincidir con las fechas electorales.

La política partidista interviene en casi todas las etapas de los proyectos de inversión educativa, particularmente en las regiones. No es raro que las juntas locales cambien los contratistas originales o reorienten los fondos hacia determinados municipios. También suelen retrasarse los proyectos financiados con crédito externo, mientras los directores de las agencias se ponen de acuerdo en el reparto [179]. Es más: Al lado de mafias que venden nombramientos, traslados y certificados falsos para la carrera docente, son comunes los sobornos para obtener contratos de construcción o mejoramiento de escuelas, provisión de mobiliario o de materiales educativos [180].

El clientelismo ha producido una distribución inequitativa de los maestros entre los municipios colombianos: aquellos con más altos índices de pobreza y menor cobertura de la primaria, tienden a tener un menor porcentaje de docentes pagados por el nivel central, y una menor proporción de maestros con formación universitaria. Lo propio ocurre con los proyectos de inversión pese a que, en teoría, ellos se proponen beneficiar primero a las municiplidades más necesitadas.

CUADRO 3.2 AGENDA DEL SINDICATO DE MAESTROS [181]

Por Tanya D. Scobie.
Research Triangle Institute

Hay poca investigación acerca del sindicalismo docente en América Latina. No obstante, es posible señalar que tales organizaciones en general se caracterizan por una gran capacidad de movilización, un fuerte liderazgo, y una tendencia notable al éxito en sus negociaciones. Los casos de Bolivia,

---

[179] Véase J. Duarte. " State Education and Clientelism in Colombia", tesis de doctorado, Universidad de Oxford (policopiado), 1995.

[180] R. Losada et al. "Evaluación del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, Informe Final", Instituto Ser de Investigación, (policopiado), Bogotá, 1992.

[181] Esta nota se basa en un estudio exploratorio realizado en varios países en 1997, financiado por ABELII-USAID y un estudio realizado en Nicaragua en 1995 por RTI/AED, financiado por EHRTS/USAID.

Ecuador, Nicaragua y Perú nos servirán para analizar el papel de los sindicatos en la formulación y ejecución de la política educativa.

Ante el peso de las restricciones fiscales, el sector educativo tiene que competir por recursos escasos, lo cual estimula la búsqueda de apoyo político. No extraña pues que los sindicatos docentes tradicionalmente se hayan afiliado a determinados partidos. La Asociación Nacional de Educadores Nicaragüenses (ANDEN) estuvo estrechamente vinculada con el sandinismo hasta su derrota en 1990; el sindicato más importante en Ecuador, la Unión Nacional de Educadores (UNE), mantiene fuertes nexos con el gobierno; e igual situación se da en Bolivia y en Perú. Estas alianzas y cabildeos políticos por supuesto no excluyen el recurso eventual a los paros, protestas y bloqueos.

Los sindicatos suelen reclamar o apoyar medidas que signifiquen alzas salariales, mejoras en el nivel de vida de sus afiliados, más oportunidades de perfeccionamiento docente, promociones profesionales y una imagen pública más positiva sobre el maestro. También mantienen una vigilancia estrecha sobre los rubros del presupuesto nacional dedicados a la educación, y para ello invocan el argumento simple de los salarios, o el más elaborado de la calidad del servicio.

Conviene destacar cómo la opinión de los líderes acerca de los objetivos del sindicato difiere notablemente de la de los maestros. Esta disparidad es muy notoria en el caso peruano, cuyo sindicato es tan altamente politizado que los propios afiliados lo consideran ineficaz para efectos reivindicativos. La creencia de que los líderes trabajan por sus aspiraciones políticas personales o para sustentar determinadas ideologías, engendra desconfianza en la base y tiende así a obstaculizar las negociaciones.

Un elemento común a los actuales proyectos de reforma educativa es impulsar la descentralización, en un esfuerzo por elevar la eficiencia interna y externa del sistema (cantidad de alumnos promovidos y calidad de la educación impartida). Los sindicatos, típicamente, se oponen a estas reformas; ¿Por qué? En primer lugar, porque su estructura centralizada interactúa más fácilmente con una administración de igual carácter: es preferible negociar con los más altos niveles de gobierno, que dispersarse en mil batallas regionales y locales. En segundo lugar, porque la descentralización tiende a entregarle poder a los usuarios del servicio, lo cual puede llevar a establecer una relación directa (formal o informal) entre salarios y rendimiento.

Pero en ninguno de los dos casos se trata de posiciones inmodificables. Por ejemplo, aunque el sindicato de maestros nicaragüenses, ANDEN, tema que los nuevos "consejos escolares" (con presencia de padres y estudiantes) diluyan su poder negociador, también reconoce que ellos pueden ser una herramienta efectiva para dialogar mejor con los grupos de poder. O, por ejemplo, en Ecuador, un número creciente de docentes se está retirando de la politizada UNE y acercándose a sindicatos abiertos a la reforma, o que incluso proponen alzas de salario vinculados con el rendimiento del maestro (y en todo caso hay que advertir que esta preocupación de los sindicatos es legítima [182]).

Para lograr sus objetivos, los sindicatos docentes acuden o intentan acudir a varios métodos: (a) La huelga o amenaza de huelga, y otras presiones directas; (b) El apoyo popular, y en especial la movilización de padres y alumnos; (c) Las influencias políticas directas - incluso, algunas veces, los líderes sindicales ocupan altas posiciones dentro del Ministerio -, y (d) Las medidas tácticas para obtener concesiones, como decir una tregua en la huelga o un comunicado conciliatorio a la opinión pública. Por regla general, estas estrategias son bastante eficaces. Por ejemplo, en Octubre de 1997, a pesar de la firme oposición inicial del gobierno, la UNE logró un acuerdo para cuadruplicar en forma gradual el salario básico de los maestros.

Dado el poder que tienen los sindicatos, es necesario comprometerlos en los procesos de reforma. Los gobiernos deben crear un marco legislativo que institucionalice su participación y propicie el diálogo informado. También es importante: (a) respetar la libertad de asociación y permitir la actividad sindical, pues lo contrario tiende a radicalizar al movimiento docente, (b) establecer un buen sistema de rendición de cuentas por parte de los líderes sindicales, y dar a los maestros la opción de desafiliarse. En Ecuador, la posibilidad de escoger sindicato ha sido un buen incentivo para que los líderes rindan cuentas a los asociados. En Bolivia, aunque la afiliación es voluntaria, la cuota sindical se descuenta automáticamente del salario, de modo que los directivos tienen un mayor margen de discrecionalidad.

---

[182] Un sistema de evaluación basado en el mérito debe pensarse cuidadosamente, puesto que no puede esperarse el mismo rendimiento en alumnos de zonas marginales que entre jóvenes de clase media o alta. Las fórmulas de incentivos deben contemplar estas diferencias y estructurarse de una manera que evite los efectos perversos.

Por lo demás, la participación del sindicato no debe reducirse al diseño de la reforma sino que debe extenderse a su ejecución. El sentimiento de pertenencia es esencial para que los planes y políticas se vuelvan realidades.

La agenda tradicional del sindicalismo docente ha hecho que se lo perciba como un movimiento politizado, militante y opuesto a las reformas. Aún cuando en muchos países este ha sido y continúa siendo el caso, hay que cuidarse de colorear a todos los sindicatos con el mismo pincel. Para mejorar el diálogo con el gobierno, es preciso tener una mejor comprensión, no sólo de cómo operan internamente los sindicatos, sino de cómo inciden sobre la dinámica de las reformas. Su participación constructiva y balanceada en el proceso no puede sino ayudar a resolver los enormes problemas de la educación en la región.

Cuadro 3.3. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Durante la segunda mitad del siglo XX, la comunidad internacional entró para quedarse al escenario de la educación. La red de entidades internacionales - integrada por organismos de gobiernos, bancos, fundaciones, ONGs, asociaciones profesionales, centros de investigación y firmas consultoras - ha demostrado una "sostenibilidad" mayor que la de los proyectos que promueve. Sin embargo, su configuración, misión e influencia están variando notablemente.

Por una parte, la ayuda bilateral de los países industrializados tiende a declinar, pese a que ya representaba una fracción muy pequeña del presupuesto nacional de los donantes. Por ejemplo Noruega, un país tradicionalmente generoso, en 1990 dedicaba el 1.17 % de su PBI a la ayuda externa y en 1994, cerca del 1.05 %. Estados Unidos, con la tradición opuesta, pasó del 0.21 % al 0.14 % durante el mismo período. Además, en 1992/1993, América Latina y el Caribe recibieron apenas el 5% del total de los fondos en cuestión [183]. No obstante tales hechos, los nexos tecnológicos, comerciales, financieros, culturales y políticos entre el mundo industrializado y los países en desarrollo aumentan cada día en virtud de la globalización.

---

[183] World Bank (1997): World Development Indicators.

La educación solía ocupar un lugar modesto en la agenda de las organizaciones intenacionales de desarrollo. Pero esta situación ha cambiado fundamentalmente en las dos últimas décadas. Los bancos multilaterales, que sólo financiaban proyectos “duros” de infraestructura, construcción y equipamiento físico, se han movilizado en apoyo a las reformas educativas, los programas de capacitación y en general los componentes “blandos” del desarrollo. El cambio de perfil del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) es típico: Durante una primera etapa (1960-1970) se limitó a financiar la construcción de aulas y otros componentes “duros” de la educación; en la década siguiente incluyó los libros de texto, la capacitación de maestros y el desarrollo del currículo; y actualmente está promoviendo las reformas educativas sistémicas. La política del Banco Mundial también se ha modificado. Durante los años 60 y comienzos de los 70, su prioridad fue expandir y diversificar el currículo de la secundaria; posteriormente se interesó en la educación superior, y en la década actual se ha concentrado en promover la calidad de la educación básica, que recibe más de la mitad de los fondos disponibles para el sector.

La evolución del contexto ha sido tan rápida que las organizaciones afrontan el riesgo constante de quedar obsoletas, y por ello deben repensar su identidad de modo permanente. No obstante el influjo y el aura de poder que las rodea, las acciones de estas entidades son objeto de duras críticas, que tocan a su distancia de las realidades locales, a su pertinencia y a su impacto real. Las agencias no siempre han contado con mecanismos ágiles de rendición de cuentas y de aprendizaje institucional. Pasar de ser intermediarios de capital, que era el papel predominante de las fundaciones y entidades prestatarias, a intermediarios de conocimiento, que es el rasgo característico de las organizaciones dedicadas a promover del desarrollo humano a escala global, requiere ajustes profundos en todas las esferas.

Aunque el papel e impacto de la comunidad internacional sobre la educación de América Latina y el Caribe ha variado mucho en razón de la multiplicidad de enfoques y estilos operacionales, su influencia directa e indirecta ha sido muy notable. Por ejemplo, las transformaciones de la escuela secundaria en la década del 70 y el desarrollo de la educación no-formal, fueron estimuladas en buena parte por el Banco Mundial y por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID). El fortalecimiento de los centros de investigación durante la década siguiente no se hubiera logrado sin el concurso de la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá. No es de

extrañar que la investigación educativa de las décadas pasadas en la región haya respondido a los patrones, modas y temáticas dominantes en las universidades del Norte.

A partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos reunida en Jontiem en 1990, y organizada por UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD, se renovó el compromiso con la educación básica en todo el hemisferio y se reforzó el naciente interés político en torno a la reforma de los sistemas educativos. Esta renovación ha sido promovida principalmente por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la AID y la JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón). La Tabla 3.1 muestra el valor de sus desembolsos durante los primeros años de la década.

TABLA 3.1. ASISTENCIA EXTERNA A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En miles de dólares de Estados Unidos)

	1990	1991	1992	1993	1994
Banco Mundial	174.000	984.400	501.000	425.800	1.131.500
Banco Interamericano	61.400	194.300	229.500	494.200	967.400
USAID	59.682	52.696.268	61.523.000	1.504.000	107.692
JICA	15.485	21.760	21.407	22.753	26.087

Fuentes

Banco Mundial y Banco Interamericano: Robert McMeekin (1996) Coordination of External Assistance of Education in Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: UNESCO-UNICEF. USAID: Academy for Educational Development (1996) Program Overview 1995: Education and Human Resource Developmet, LAC-EHRTS. Working Papers No. US Agency forInternational Development.JICA: Mitsue Uemura; datos no publicados que suministró para este Informe.

Las cifras anteriores, con ser considerables, representan tan sólo un pequeño porcentaje de la inversión educativa que realizan los países de la región. Pero estos fondos en general tienen la ventaja de poder usarse con más flexibilidad que los recursos ordinarios del Ministerio. Y, además del soporte económico,

la influencia de los bancos y agencias se extiende decididamente a la concepción y dirección de los cambios. En efecto, a pesar de las diferencias contextuales, los programas de reforma que auspician las agencias son muy similares en cuando a su modo de concebir la educación y a las estrategias propuestas. Hay una extraordinaria convergencia de principios y estándares, aunque algunas agencias, como los bancos, tienden a subrayar la perspectiva "economicista", mientras las organizaciones más "sociales" – UNESCO; UNICEF, PNUD, AID – hacen hincapié sobre el desarrollo humano. La comunidad internacional se encarga de crear consensos y divulgar términos y modelos que van evolucionando, generalmente al ritmo de los países más desarrollados.

Aunque se oye a menudo que las reformas educativas son un "invento" o una "imposición" externa, conviene señalar que los bancos y demás entidades internacionales no disponen de la infraestructura ni de la capacidad para diseñar y, menos aún, para ejecutar las reformas. Tampoco deben o pueden reemplazar a la comunidad académica local, los centros de investigación o las instancias de planificación y evaluación nacionales. Su contribución es más modesta, puesto que se concreta a proyectos bien delimitados en el tiempo y el espacio. Pero el control sobre recursos estratégicos sin duda agranda su radio de influencia, y esto les permite introducir una perspectiva metanacional y multiplicar el efecto de sus ideas. Y sin embargo, más allá del impacto inmediato que puedan tener los proyectos auspiciados por la comunidad internacional, su legado más duradero debe ser el mejorar la capacidad del propio país, en términos de las masa crítica capacitada, el fortalecimiento de las instituciones nacionales, el establecimiento de redes de información e intercambio, y la alimentación de un diálogo global sobre los problemas y alternativas mekores para lograr el desarrollo social.

CU**ADRO 3.4 DE PAULO FREIRE: LA EDUCACION BANCARIA**

Un análisis cuidadoso e la relación alumno-maestro en cualquier nivel, dentro o fuera de la escuela, revela su carácter *narrativo* fundamental. Esta relación involucra un sujeto que narra (el maestro) y objetos pacientes que escuchan (los alumnos) . Los contenidos, sean valores o dimensiones empíricas de la realidad, tienden en el proceso de ser narrados a convertirse en algo sin vida, se petrifican. La educación sufre de la enfermedad de la narración.

El maestro habla sobre la realidad como si fuera estática, compartamentalizada y predecible. Expone un tópico completamente ajeno a la experiencia existencial de los estudiantes. Su tarea consiste en “llenar” a los estudiantes con los contenidos de su narración, contenidos que están separados de la realidad, desconectados de la totalidad que los ha engendrado y les puede dar un significado. Las palabras están vacías de su concreción y se convierten en huecas, alienadas y en verbosidad alienante.

La característica más notable de esta educación narrativa, es entonces, la sonoridad de las palabras, no su poder transformador. “Cuatro por cuatro es dieciseis; la capital del Estado de Pará es Belem.” El estudiante registra, memoriza y repite las frases sin percibir el significado de la multiplicación, o le que implica ser la “capital” en la afirmación “la capital del Estado de Pará es Belem”, es decir, lo que Belem significa para Pará y lo que Pará significa para Brasil.

La narración (con el maestro como narrador) conduce a los estudiantes a memorizar mecánicamente el contenido narrado. Peor aún, los convierte en “contenedores” en “receptáculos” que deben ser “llenados” por el maestro. Entre más complertamente es capaz de llenar los receptáculos, es mejor maestro o maestra. Los estudiantes son mejores en la medida en que se dejan “llenar” de contenidos.

La educación llega a ser un acto de depositar, en el cual los estudiantes son los depositarios y los maestros los depositantes. En lugar de establecer una comunicación, el maestro entrega comunicados y realliza depósitos que los estudiantes reciben pasivamente, memorizan y repiten. Este es el concepto “bancario” de la educación, cuyo propósito es permitir a los estudiantes llegar solamente a recibir, archivar y guardar los depósitos. Es verdad que ellos tienen la oportunidad de convertirse en coleccionistas y catalogadores de las cosas que guardan. Pero en el análisis final, son las personas las que quedan vacías al perder su creatividad, se convierten en simples extensiones de un sistema formal vacío o, en el mejor de los casos, equivocado. Puesto que lejos de la búsqueda y de la práctica los individuos no pueden ser verdaderamente humanos. El conocimiento surge sólo por medio de la invención y de la reinvención, a través de la incansable, impaciente, continua y esperanzada búsqueda que los seres humanos realizamos en el mundo, con el mundo y con cada persona.

En el concepto bancario de la educación, el conocimiento es un regalo proporcionado por quienes se consideran conocedores a quienes ellos consideran que no saben nada. Al proyectar una absoluta ignorancia sobre los otros, una característica de la ideología de la opresión, se niega la educación y el conocimiento como un proceso de búsqueda. El profesor se presenta a los estudiantes como su opuesto necesario; justifica su existencia sobre la consideración de la ignorancia absoluta de los alumnos. Los estudiantes alienados como el esclavo en la dialéctica hegeliana, aceptan su ignorancia como justificadora de la existencia del maestro, pero al contrario de lo que sucede con el esclavo, nunca descubren que están educando al maestro.

La razón de ser de educación liberadora radica en su impulso reconciliador. La educación debe comenzar con la solución de la contradicción maestro-estudiante, reconciliando los polos de la contradicción, de tal manera que los dos sean simultáneamente maestros y estudiantes.

* (Tomado de: Pedagogía del Oprimido)

CUADRO 4.1. DE JOSÉ MARTÍ: AGRUPAMIENTO DE LOS PUEBLOS DE AMÉRICA

Tan enamorados que andamos de pueblos que tienen poca liga y ningún parentesco con los nuestros, y tan desatendidos que dejamos otros países que viven de nuestra misma alma, y no serán jamás –aunque aquí o allá asome un Judas la cabeza— más que una gran nación espiritual ! Como niñas en estación de amor echan los ojos ansiosos por el aire azul en busca de gallardo novio, así vivimos suspensos de toda idea y grandeza ajena, que trae cuño de Francia o Norteamérica; y en plantar bellacamente en suelo de cierto Estado y de cierta historia, ideas nacidas de otro Estado y de otra historia, perdemos las fuerzas que nos hacen falta para presentarnos al mundo –que nos ve desamorados y como entre nubes— compactos en espíritu y unos en la marcha, ofreciendo a la tierra el espectáculo no visto de una familia de pueblos que adelanta alegremente a iguales pasos en un continente libre. A Homero leemos: pues ¿fue más pintoresca, más ingenua, más heróica la formación de los pueblos Griegos que la de nuestros pueblos americanos?

Todo nuestro anhelo está en poner alma a alma y mano a mano los pueblos de nuestra América Latina. Vemos colosales peligros: vemos manera fácil y brillante de evitarlos: adivinamos, en la nueva acomodación de las fuerzas nacionales del mundo, siempre en movimiento y ahora aceleradas, el agrupamiento necesario y majestuoso de todos los miembros de la familia nacional americana. Pensar es prever. Es necesario ir acercando lo que ha de acabar por estar junto. Si no, crecerán odios: se estará sin defensa apropiada para los colosales peligros y se vivirá en perpetua e infame batalla entre hermanos por apetito de tierras. No hay en la América del Sur y del Centro como en Europa y Asia razones de combate inevitable de razas rivales, que excusen y expliquen las guerras, y las hagan sistemáticas, inevitables, y en determinados momentos precisas. ¿Porqué batallarían pues, sino por vanidades pueriles o por hambres ignominiosas, los pueblos de América? Guerras horribles, las guerras de avaro !

Todo esto se nos ha venido a las mientes, viendo cómo la ciudad de Buenos Aires tiene relativamente más escuelas que Nueva York o París. A pesar de que no tiene aún la República Argentina edificios apropiados para escuelas, y paga alquileres recios a propietarios codiciosos; a pesar de que por falta de espacio, o por no alcanzar aún a cuantos buscan puesto los útiles de scuela que sin tasa se han estado importando en la República; los 280.000 habitantes de la ciudad de Buenos Aires envían 22.000 niños a sus 170 escuelas, mientras que los 2.000.000 de habitantes de París no mandan más de 133.000 a sus 462 escuelas, y Nueva York, con su millón y cuarto de almas, 134.000 a sus 299 espaciosos edificios; qque por todos los barrios de la ciudad ha sembrado la Comisión de Educación escuelas públicas.

Y vale –para pagar execivos afanes de copia, de copia a veces irreflexiva, de toda cosa neoyorkina—vale hacer notar que París consagra a la educación pública, en un total de cinco millones, millón y medio más que la ciudad de Nueva York.

Poniendo en junto todas las escuelas de la República Argentina, se ve por el informe de 1882, que acaba de salir a la luz, que hay en la República 1.389 escuelas bajo la dirección de 2.256 maestros, a las que asisten 98.000 alumnos. Este año está siendo mucho más: a escuelas adonde iban el pasado 2.400 alumnos, van ahora 3.250; lo cual no sucede por cierto solamente en la ciudad capital donde los diarios, los teatros, las cercanías de las escuelas, la animación intelectual, la vida urbana predisponen a la cultura, y la hecen condición de vida ineludible, y cualidad amable, como llave de todo beneficio,

y modo de no vivir en rebajamiento bochornoso: sucede esto en pueblos interiores de no muy gran monta, lo cual prueba que las voces generosas de aquellos patriarcas, y la ferviente y cuasi febril de los apóstoles jóvenes que les suceden, han encendido ya el pujante deseo de más perfecta vida en las poblaciones ingenuas y briosas que pueblas aquellas comarcas.

En suma: así como se veía en tiempos antiguos por las calles soldados de duro jaez, votando a Dios y jurando por el rey; así en aquella lejana República, con fuego y prisa generosos en ninguna otra de las nuestras igualados, se oyen de todas partes, de los diarios de luchadores viejos, de los libros de poetas jóvenes, de las aulas de universitarios impacientes, de la tribuna de oradores sobre cuyas cabezas ha descendido una paloma nueva, y haces de lenguas vivas, estas otras palabras de pase a otro mundo, y contraseña de la ciudadela nueva: bibliotecas y escuelas.
Bien viene el moderno grito.
A Dios no es menester defenderlo; la naturaleza lo defiende.
El rey fue un tutor de pueblos, que no han menester ya los pueblos llegados a mayoría.
Enamora el fervor con que prepara su grandeza futura Buenos Aires.

La América, Nueva York, octubre de 1883.

Cuadro 4.2 LA REVOLUCION PERMANENTE DE LA EDUCACION COREANA

Durante la prolongada ocupación japonesa (1910-1945) solamente el 30% de los niños coreanos podía asistir a la primaria. Los estudiantes eran obligados a hablar japonés, adoptar nombres japoneses y seguir el currículo nipón. Luego de su emancipación en 1945, la República de Corea se preocupó por universalizar la escuela, como un medio esencial para fortalecer la identidad nacional y mantener la democracia. La cultura coreana atribuye muy alto valor a la educación, y este hecho ha sostenido las inversiones masivas y el constante interés de mejorar. En el proceso han contribuido decididamente la comunidad, el gobierno y la empresa privada.

Terminada la guerra con Corea del Norte (1950-1953), se pusieron en marcha un extraordinario esfuerzo de reconstrucción nacional y una expansión vertiginosa del sistema educativo. Corea derrotó el analfabetismo y multiplicó el número de escuelas de 3.000 a cerca de 20.000 y el número de estudiantes

de 1.5 a 11.5 millones en menos de 50 años. Hoy por hoy, todos los niños acceden a la primaria, todos los adolescentes cursan la secundaria y la mitad de los jóvenes asiste a la universidad. Una de cada 200 personas tiene un grado académico.

Este rápido crecimiento, sin embargo, estuvo acompañado por pérdidas de calidad de la educación y por un deterioro de los valores nacionales. Consciente de tales dificultades, el país respondió con nuevas leyes y programas de reforma. En 1968 promulgó la Carta de la Educación Nacional, que buscaba revitalizar las funciones individuales y sociales de la educación, e inició una nueva fase de modernización y desarrollo de los recursos humanos del país. La universidad fue reestructurada para educar a una generación que iría a formar parte de una sociedad industrial y tecnológicamente avanzada. Los currículos se revisaron y se organizó un sistema de pruebas para ingreso a la educación superior, que permitía controlar la creciente demanda. Simultáneamente se multiplicaron las oportunidades de acceso a todos los niveles del sistema, mediante programas de educación a distancia. Para mejorar la capacidad de análisis y planeación y análisis, en 1972 se creó el Instituto Coreano de Desarrollo de la Educación.

Hacia 1980 ya eran palpables los efectos de aquel conjunto de reformas; pero el país siguió evaluando sus logros y sus fracasos. En 1987 se aprobó una nueva legislación para adaptarse mejor al contexto internacional. Los fines de la educación, según los ideales ancestrales, son ayudar a la perfección del carácter, desarrollar la habilidad para vivir con independencia, y formar ciudadanos para la democracia y la prosperidad. Por tanto, la escuela debe entregar el conocimiento y las actitudes adecuadas para cultivar la salud, tener un espíritu indomable, defender la independencia nacional y la paz mundial, transmitir la cultura coreana y contribuir al surgimiento de una civilización global. La educación, además, debe fomentar el espíritu de búsqueda de la verdad, el pensamiento científico y creativo, el amor por la libertad y por los valores estéticos. Entre sus propósitos prácticos se destaca el estimular el ingenio y la dedicación necesarios para hacer de cada ciudadano un productor competente y un consumidor inteligente.

El compromiso nacional con la educación y las reformas del pasado reciente situaron el sistema educativo de Corea a la altura de los mejores del mundo. Todos los países, particularmente los de menor desarrollo, esperan aprender de sus éxitos. Algunos los atribuyen al sistema de financiación y a la participación de las familias y las organizaciones privadas; otros consideran

que el control autoritario y los valores culturales han jugado un papel fundamental.

Corea, sin embargo, no se duerme sobre sus laureles; el país ha iniciado un nuevo ciclo de reforma para adaptarse a la era de la información y la globalización. En 1994 se creó una Comisión Presidencial para la Reforma de la Educación, que ha presentados varios informes. La Comisión considera que Corea, dados sus escasos recursos naturales, debió su rápida industrialización a una fuerza de trabajo abundante, educada y disciplinada. Pero esa educación no prepara las personas con los altos niveles de creatividad y de sensibilidad moral que exigirá mantener la ventaja competitiva en la era que se aproxima.

La "Nueva Corea" espera inaugurarse con una revolución educacional, donde las tecnologías de la información y de la comunicación van a constituir un gran recurso, sin abandonar sus valores morales ni su nacionalismo. Es preciso pasar a la "*edutopia*" , a un orden social inspirado en la utopía educativa: una sociedad de bienestar, de educación abierta y permanente, que permita a cada individuo acceso igual y fácil a la educación en cualquier tiempo y lugar. Entre las características de la "edutopía" se incluyen:

- *Tiempo*. La educación debería estar disponible para el individuo en cualquier momento; la educación permanente implica diversificar las oportunidades y una mayor cercanía entre el trabajo y la enseñanza.

- *Lugar*. Una sociedad de aprendizaje utiliza las tecnologías de telecomunicación más avanzadas para llevar la educación a todas partes; las escuelas deberán hacerlo así, de conformidad con sus circunstancias locales.

- *Instituciones.* Establecer un sistema "bancario", donde se vayan registrando los cursos y calificaciones de cada individuo, para facilitar su transferencia entre escuelas y la evaluación transparente por parte de los empleadores. Las escuelas, por su parte, tendrían mayor autonomía y serían sometidas a la evaluación de aquellos a quienes sirven (Como explicará el Cuadro 7. 7, un sistema de este estilo ya existe en Nueva Zelanda).

- *Universidades.* Apertura de caminos que permitan dobles o triples especialidades en la educación superior, disminuyendo los requisitos mínimos de créditos. Expansión de los programas universitarios a

estudiantes no tradicionales.

- *Escuelas secundarias.* Mayor libertad de transferencia entre las escuelas vocacionales y las académicas. Currículos más diversificados y especializados que proporcionen amplia variedad de alternativas.

- *Educación abierta*. La educación abierta para todos, beneficiaría especialmente a las personas con dificultades físicas o en áreas de acceso más restringido.

La educación coreana continúa avanzando a través de permanentes reformas y adaptaciones que buscan mantener el país a la vanguardia de la sociedad postmoderna, utilizando las tecnologías avanzadas, pero conservando el tradicional respeto por la persona del maestro, "cuya sombra— según un antiguo proverbio coreano—el alumno no debe pisar".

CUADRO 4.3. **LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CARIBE EN LA PRESENTE DECADA**

Por Errol Miller
West Indies University

Durante el período 1950-1980 se realizaron reformas substanciales y avances sin precedentes en la educación del Caribe. La fuerza impulsora detrás de tales reformas fue la reestructuración social que siguió a la guerra y los cambios constitucionales que llevaron a un gobierno representativo, un sufragio universal, y un incremento del nacionalismo. Los avances más notables de esta época se pueden resumir en cinco:

- La expansión del servicio educativo en todos los niveles. En efecto, la mayoría de los países del Caribe lograron una educación primaria para todos los niños durante este período.

- La notable expansión de la secundaria, que llegó a incluir a más de la mitad de los niños en edad escolar de todos los países, excepto uno.

- La creación de nuevas instituciones de nivel terciario y la garantía de acceso igualitario a ellas.

- La restructuración del currículo, con el propósito de promover la identidad nacional y la solidaridad caribeña, por medio de la literatura nacional y regional, la historia y la geografía, y de modelos y ejemplos que muestran una imagen positiva de las sociedades del Caribe.

- El mejoramiento de la calidad a través de la capacitación nacional y regional de maestros, la investigación y la evaluación.

Ajuste estructural y nuevos imperativos

La recesión y el ajuste estructural de los años 80 frenaron el impulso que había recibido la educación en varios países. En algunos casos el resultado fue devastador, puesto se redujeron los presupuestos educativos en términos reales. Durante la década en curso, el Caribe ha tenido que afrontar, no sólo los retrocesos de 1980, sino también los nuevos imperativos generados por los cambios globales que examina el primer Capítulo de este Informe. A este escenario se han sumado cambios demográficos. Como resultado del descenso en la natalidad, hay menos niños entre 5 y 6 años que entran cada año a la escuela y más jóvenes, entre 15 y 17 años, que salen del sistema. Los cambios tecnológicos tienen consecuencias a largo plazo, y no solo económicas, sino principalmente éticas y sociales.

Las sociedades caribes ingresan al siglo XXI con una creciente preocupación por los rasgos de su organización social y por la ambigüedad de los valores sociales predominantes. En los debates sobre pedagogía, suele verse a la escuela como atrasada e incapaz de abordar los retos contemporáneos de la ética y del comportamiento. La tecnología en las aulas parece anticuada cuando se la compara con la existente en muchos hogares, en la mayoría de oficinas y en el mundo de las diversiones. La tecnología educativa luce desconectada del estilo de aprendizaje de los niños que se sienten cómodos con la revolución informativa y las expediciones al espacio cibernético.

Reformas de la última década

Para comprender las reformas recientes de la educación en el Caribe conviene agrupar los países según criterios lingüísticos.

Haití: Luego de muchos intentos fallidos de mejorar la educación durante la década de 1980, los cataclismos políticos del país, llevaron a una paralización virtual. Con la elección de un gobierno democrático en febrero de 1991, se tomaron nuevas medidas para retomar la actividad de desarrollo de la educación. Sin embargo, en noviembre del mismo año un golpe de estado no solamente envió al presidente al exilio, sino que interrumpió el proceso de cambio educativo y la misma operación del sistema. En Octubre de 1994 el presidente logró regresar al país para iniciar un nuevo proceso de reforma, que aún está en las etapas iniciales de planeación, ya que es necesario reconstituir la maquinaria política y burocrática para llevarlo a cabo.

Comunidad de países caribeños: Todos los países del grupo han respondido a los nuevos imperativos en forma diferente. Estas respuestas pueden clasificarse en dos grupos: los que han desarrollado planes de reforma comprensiva y aquéllos que han adoptado un enfoque basado en proyectos estratégicos. El primer grupo está constituido por las Bahamas, Barbados, los países de la Organización de Estados del Caribe (OECS) y Trinidad y Tobago, que respondieron por medio de comisiones nacionales o trabajos de grupo para desarrollar enfoques comprensivos. Lo importante es destacar su metodología. En todos los casos se busca involucrar a la sociedad en su conjunto en un proceso de profunda y extensa consulta. En estas consultas participan personas y grupos del sector público, grandes y pequeñas empresas del sector privado, organizaciones profesionales y otras personas y grupos que representan la sociedad civil, incluyendo grupos religiosos, asociaciones cívicas, partidos políticos, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, maestros y padres de familia.

El caso de los países de la OECS merece especial consideración por dos razones. Primero, ocho países decidieron planificar su futuro en educación sobre bases colectivas subregionales en lugar de sobre bases nacionales. Esta es una excepcional práctica de planeación, bajo la premisa de que la integración educativa es una forma muy eficaz de sostener la cooperación a largo. En segundo lugar, se trató del único ejercicio que promovía una participación externa. El coordinador, aunque nacido en el Caribe, no era ciudadano de un país miembro de la organización. También el grupo de trabajo utilizó estudios realizados por expertos caribeños y canadienses.

El segundo grupo de países, compuesto por Belice, Guyana, Jamaica y las Islas de Turks y Caicos, siguió un camino liderado por proyectos específicos. Intervenciones especialmente diseñadas para afectar aspectos particulares o

niveles del sistema educativo y financiadas externamente se ejecutaban con la esperanza de producir un impacto sobre ell sistema en su conjunto. Pero aún en este caso, los países siguieron un proceso de intensa consulta para la formulación de los respectivos proyectos.

A pesar de los diversos enfoques seguidos para ejecutar una reforma educativa, existen elementos y propósitos comunes que pueden resumirse en diez puntos:

1.Expansión y mejoramiento de calidad de la educación temprana;
2. Mejoramiento de la calidad de la educación primaria;
3.Modernización de las escuelas y las aulas por medio de las nuevas tecnologías;
4.Racionalización de la secundaria a través de reformas de currículo, cambio de los procedimientos de admisión y promoción, y mejor orientación y consejería;
5. Expansión de la postsecundaria, incluyendo el uso de la educación a distancia, y conexión más estrecha entre la educación superior y las demandas de fuerza de trabajo, especialmente en los sectores prioritarios de turismo, servicios financieros, manufactura ligera y agroindustria;
6. Aumento y mejoría de la enseñanza de idiomas extranjeros y su relación con el mercado global y el turismo;
7. Mejoramiento del status, salario y capacitación de los profesores;
8. Reestructuración de las finanzas universitarias, para elevar su eficiencia y recobrar costos, con aumento del presupuesto educacional a base de impuestos especiales;
9. Varios proyectos de formación de valores y preparación de materiales para la educación del carácter, la resolución de conflictos y el desarrollo de actitudes positivas; y
10. Mejoramiento de la gerencia escolar mediante un mayor compromiso de las comunidades y padres de familia, y mecanismos para identificar responsabilidades.

El Caribe holandés goza de un alto nivel de desarrollo educativo que incluye educación primaria y secundaria universal y es muy sólido en materia de enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras. También existe un consorcio estable entre la iglesia y el Estado para la administración del servicio educativo. Pero, como el resto de los países de la subregión, se embarcó en recientes reformas en las áreas de currículo, desarrollo de materiales y textos escolares, capacitación de maestros y administración.

Cudro 4.4. La política Educacional de Minas Gerais, Brasil
Por Ana Luiza Machado, Unesco

Cuadro 5. 1. **ESTRATEGIAS DE CAMBIO Y FACTORES DE ÉXITO: CHILE EN LA DÉCADA DE 1990**

Por Cristian Cox
Ministerio de Educación de Chile

Desde el inicio de la década de 1990, Chile adelanta una reforma cualitativa del sistema escolar, orientada a mejorar los resultados de aprendizaje y la distribución social de la educación. El principal rasgo político de la reforma es el constituir una prioridad fundamental del Estado y de la sociedad civil. Adicionalmente, el proceso ha contado con los recursos financieros suficientes y con el respaldo de los gobiernos sucesivos, lo cual es esencial para llevar a cabo cambios profundos y de largo plazo.

El eje de la reforma ha consistido en establecer gradualmente, en todos los establecimientos financiados con fondos públicos, unas nuevas capacidades de diseño y ejecución autónoma de respuestas a la demanda social por educación de alta calidad para todos. En función de ello, el Ministerio de Educación y sus programas intervienen a través de un abordaje sistemático que incluye cuatro estrategias interconectadas de cambio de la calidad: (a) acción directa sobre los establecimientos educativos; (b) incentivos y procesos competitivos ; (c) redes de apoyo y externalización de acciones, y (d) acciones de reforma del currículo y de la jornada escolar.

Por *acción directa* se entiende la intervención estatal, diseñada por el gobierno central y que actúa sobre las unidades operativas "de arriba hacia abajo", con programas integrales de inversión y de transformación del proceso educativo. Estas acciones consisten en obras de infraestructura, textos, bibliotecas, material didáctico y computadores de cobertura universal (salvo infraestructura y computadores, que cobijan entre un 50 y un 75% del sistema), acompañadas por programas de asistencia técnica y capacitación docente para la renovación pedagógica. La acción directa es literalmente una "inyección de energía" a las venas del sistema; una acción de empuje desde el centro, que busca quebrar la inercia y poner a operar al conjunto de los

establecimientos en un nuevo marco de condiciones y prácticas, sobre las cuales se estimulan la diferenciación y las respuestas individuales de cada escuela. La acción directa, adicionalmente, se especifica en forma distinta para las escuelas de pobreza urbana y rural.

Por *incentivos y competencia*, se entiende una estrategia que apela a la capacidad de los establecimientos para movilizarse en función de determinados objetivos, mediante estímulos económicos y profesionales y en un contexto competitivo. Se trata de una estrategia descentralizada, que opera "de abajo hacia arriba", pues busca producir respuestas propias en las unidades de base - escuelas y liceos -. Si la estrategia precedente es un empuje a la escuela por un ente externo, en este caso hablaríamos de autopropulsión. La estrategia referida se plasma desde el año 1992 en uno de los componentes mas innovativos de las políticas actuales: el de los concursos de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). Estos proyectos son elaborados por las escuelas y liceos, para concursar a un fondo de recursos públicos. Para elaborar sus proyectos, los establecimientos cuentan con apoyo del sistema de supervisión del Ministerio, y de las redes externas que los mismos liceos o escuelas determinen. Los proyectos son evaluados en instancias provinciales (hay 41 en el país), y en otras diferentes a las del lugar de origen; una vez adjudicados los recursos, cada establecimiento tiene autonomía para usarlos. Los dineros se entregan en tres cuotas, las dos finales contra informes de ejecución del proyecto. El valor de los PME varía en función del tamaño de la escuela o liceo, su promedio es de US $7.500 y, en 1997, 4 mil de los 5 mil establecimientos elegibles del nivel primario, estaban ejecutando un PME. En forma adicional a los PME, los mecanismos referidos están en la base del sistema de financiamiento del sector (subvención por alumno asistente) y de un sistema de bonificaciones anuales a los equipos docentes del 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje, medidos por pruebas nacionales estandarizadas.

Las *redes de apoyo* para escuelas y liceos constituyen la tercera estrategia de la reforma. En términos institucionales, de recursos y de estabilidad, la red más importante es “Enlaces” - de la cual se ocupa el Cuadro 6.12 de este mismo Informe -. Una segunda red busca articular las ofertas de asistencia técnica a escuelas y liceos, por parte de miles de consultores, que son libremente contratados por los establecimientos para la solución de problemas específicos.

La *reforma curricular y la extensión de la jornada* escolar corresponden a la etapa final de la reforma, y consisten en actualizar y enriquecer el contenido de la educación primaria y secundaria, y en pasar del sistema de doble turno, a una jornada completa (8 horas pedagógicas) para todos los alumnos antes del año 2002.

El concepto que orienta a la reforma chilena no es el de un cambio legislativo, ni tampoco el esfuerzo propio de un sistema que cada veinte o treinta años busca responder al desafío de ser contemporáneo con su sociedad. En lugar de esto, se trata de una pauta de cambio continuo e incremental, resultante de unas relaciones mas abiertas entre sistema educativo y sociedad. Donde lo importante se logra a través de procesos donde intervienen la cúspide y la base; donde los incentivos y la competencia tienen un rol, pero también la norma y, en especial, el papel proactivo del Estado respecto a los sectores más vulnerables. Donde las ideas juegan un papel crucial, pero también las 'presiones fácticas' establecidas por los nuevos medios (textos, bibliotecas, material didáctico, computadores en red) y las demandas de los nuevos mecanismos sobre los equipos docentes (que diseñen y ejecuten proyectos; elijan libros y materiales; y contraten asistencia técnica).

Los avances de la reforma descansan de manera decisiva sobre cinco factores :

1. La existencia de *consensos* amplios sobre el papel estratégico de la educación

en el crecimiento económico, la integración social y el desarrollo democrático. Consensos que fueron explícitamente articulados por una comisión plural convocada por el Presidente de la República, y que ha hecho posible mantener la legitimidad del proceso.

2. **La alta *prioridad* reconocida a la educación por parte del Gobierno a todo lo**

largo de la década.

3. La estabilidad macro-economica del país en un contexto de crecimiento, que asegura *recursos* financieros, por supuesto limitados, pero sin precedentes en su envergadura.

4. La *aceptación pública* de las políticas. Las propuestas no giran en torno a estructuras institucionales ni a relaciones de control, sino que se

orientan a mejorar substantivamente el aprendizaje. Respecto de este núcleo no hay grandes intereses en pugna, y sí, en cambio, una universal percepción de la necesidad de 'modernizar' el esquema institucional.

5. *Continuidad* y consistencia del esfuerzo. A través de dos períodos presidenciales y de varios cambios de Ministro, la política educativa de Chile no ha variado en sus propósitos, orientaciones y estrategias, conservado su base de ideas y sus equipos profesionales responsables a lo largo de la década.

*** Cuadro 5.2.** La Responsabilidad del Sector Público en la Educación

Por Fernando Henrique Cardoso

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos, sobre el retroceso (**o recuo)** del papel del Estado. Dada la pérdida (**Diante da perda)** de densidad de la discusión ideológica después de 1989 y la tendencia virtualmente universal a la apertura de las economías y a la liberación de los mercados que caracteriza esta década, ganaron espacio los abogados del llamado “Estado mínimo”, para quienes las fuerzas del mercado, por sí solas, estarían en capacidad de determinar el curso más conveniente para la evolución de las sociedades. Un corolario de esa tesis afirma que el mercado debería poder funcionar libre de cualquier injerencia del Estado.

Ese liberalismo “a ultranza” (o neoliberalismo, como insisten algunos), entre tanto, no tiene aplicaciones prácticas significativas (de **relevo)** y no resiste un análisis con criterio y responsable. Como he dicho(¿?) (**como tenho dito)**, el mercado no es un valor, es apenas una condición, y como tal debe ser concebido. Es verdad que la visión (**a visao)** del Estado centralizador, intervencionista y “productor” ha envejecido (**envelheceur)** y no es ya sostenible en este final de siglo. Así como es verdad que los gobiernos se enfrentan hoy con demandas cada vez más complejas, fruto de sociedades que se sofisticaron y aprendieron a buscar caminos alternativos y crecientemente eficientes para canalizar sus reivindicaciones.

De ese modo, es preciso hacer una profunda reflexión sobre el nuevo papel del Estado. Reflexión que, a mi modo de ver, debe partir del presupuesto básico

de que no se trata de lograr un simple retroceso de la acción (**retracao da acao)** estatal, sino de mejorar esa acción, y de redefinir las áreas donde ella es realmente necesaria. Lo que cuenta, más que las divagaciones teóricas acerca del tamaño del Estado, es la calidad de su actuación, en especial en el área social. En el mundo contemporáneo, el Estado ideal debe intervenir menos y mejor, debe estar en capacidad de definir prioridades claras y de movilizar los recursos necesarios para que ellas se cumplan.

Por su propia naturaleza, la educación es una de las áreas donde la acción del Estado (**nao e apenas desejavel)** no sólo es deseable sino también imprescindible. En primer lugar, por una razón social, para que se cumpla la responsabilidad estatal de proporcionar a todos los ciudadanos iguales condiciones para aprovechar las oportunidades. En segundo, porque la inversión en educación es la única manera de asegurarle a un país, tanto (**ainda**) a mediano como a largo plazo, condiciones de competitividad internacional y de desarrollo sostenido.

Desde el punto de vista social, la educación es uno de los dos principales instrumentos para atenuar las injusticias de una sociedad desigual, y una manera de abrir el camino para que los grupos más pobres de la población mejoren sus condiciones de vida y tengan mejores posibilidades de acceso a los beneficios del desarrollo económico. En otras palabras, es una forma de asegurar ciudadanía plena, en el sentido más amplio (**abrangente)** y moderno del término, para todos.

En un país como Brasil, marcado por una distribución de la riqueza profundamente injusta, la acción decidida del Estado en educación se torna aún más apremiante (**torna-se ainda mais premente).** De ahí el énfasis prioritario con cual ha actuado mi Gobierno en esa área (**Daí a enfase prioritaria com que o meu governo tem atuado nessa área)**, trabajando con determinación para mejorar la calidad de la enseñanza, valorizar los profesores y garantizar el acceso universal a la instrucción. Para eso, y como una forma de atacar más directamente la raíz de las desigualdades, estamos dedicando especial atención a la escuela básica. Consciente de la importancia fundamental de la escuela primaria, la sociedad brasileña se ha movilizado en torno al objetivo de lograr que todos los niños asistan a la escuela.

Al dar atención diferenciada a la enseñanza básica sin embargo(**porém)** , no estamos descuidando otros aspectos de la política de educación. Por el contrario, estamos reformando la enseñanza profesional y técnica, y actuando

con determinación en el nivel universitario. Brasil dispone de un valioso patrimonio y de una tradición de excelencia en términos de la enseñanza superior que estamos buscando mejorar. Introdujimos un sistema de certificación de las universidades – el Exámen Nacional de Cursos - que permitirá al Estado verificar la calidad de la enseñanza ofrecida por las instituciones académicas, tanto públicas como privadas, aumentar el nivel de responsabilidad social ("accountability") del sistema, e identificar caminos que le aseguren una mayor eficiencia.

El proceso de globalización, con la intensificación de los flujos de bienes, capitales y tecnologías, ha aumentado (**traz embutido**) el riesgo de que crezca la brecha entre naciones ricas y naciones pobres, haciendo particularmente vulnerables a aquellas que no se muestren capaces de una inserción competitiva en la economía mundial. Así, la piedar de toque (**a pedra de toque)** de la sociedad contemporánea es apostar hacia el largo plazo (**no longo prazo**): igualdad de oportunidades, investigación y desarrollo tecnológico, estímulo a la creatividad y al emprendimiento. De ahí por tanto, el lema que se ha convertido **(tornou),** en este final de siglo, en una especie de mantra para gobernantes responsables y sintonizados **(afinado)** con su tiempo: educación, educación, siempre educación.

Cuadro 5.3. Educación y no Armas

Por Oscar Arias

Durante las cuatro décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial, la atención del mundo se centró prioritariamente en los conflictos, potenciales o virtuales, surgidos del enfrentamiento entre dos bloques ideológicos y militares. En el ambiente internacional creado por la Guerra Fría, cada sistema político, cada nación, cada grupo y, si se quiere, cada individuo, encontró las justificaciones necesarias para escoger una causa que mereciera todos los sacrificios y un enemigo que encarnara todas las amenazas. Tales amenazas y tales sacrificios fueron los elementos alrededor de los cuales se definieron las prioridades en la inversión pública, y una gran proporción de ésta se dedicó al gasto militar. La Guerra Fría permitió que se pospusieran el estudio y la solución de los verdaderos problemas de la humanidad.

Hoy, en la década final del siglo XX, la humanidad hereda un mundo "despolarizado" y aparentemente en vías de homogeneización, y comienza a descubrir la naturaleza y la magnitud de sus auténticas amenazas. Entre ellas,

la pobreza, la desigualdad, la contaminación, la superpoblación, el cambio climático, el caos político originado en el renacimiento del nacionalismo y de los fundamentalismos religiosos. Para enfrentarse exitosamente a cada una, es imprescindible elevar las poblaciones del mundo hasta niveles de educación que les permitan un dominio generalizado de la ciencia y la tecnología, un aumento sostenido de la productividad y el discernimiento ético que se requiere para dar viabilidad permanente a la democracia y la paz. Unas sociedades ignorantes o superficialmente educadas no estarán nunca en condiciones de resolver los problemas del desarrollo y de la gobernabilidad, y serán siempre víctimas de los liderazgos enfermizos que conducen a la intolerancia y la guerra.

La educación es, pues, el bastión más importante con que contará la humanidad frente a las nuevas y antiguas amenazas. A fortalecer la educación se deben dedicar, urgentemente, más esfuerzos, y más recursos en todas las naciones. Y esa urgencia tiene que ser abordada con la misma determinación que la desplegada en el pasado por los gobiernos y las naciones ante las agresiones militares. La suerte futura de la humanidad depende de que se adopte la resolución de reorientar intensivamente, hacia la educación, recursos que hasta ahora se habían dedicado a otros fines, con un sentido de sacrificio similar al que se dio cuando muchas naciones convirtieron en su máxima prioridad el esfuerzo militar para derrotar al totalitarismo nazi.

¿Dónde se encuentran esos recursos adicionales que requiere la educación, especialmente la de los países pobres? Pese a que los recursos de la cooperación para el desarrollo son cada vez más escasos, siempre resulta razonable proponer que buena parte de ellos se reorienten al mejoramiento de la educación en los países que los reciben. Sobre todo, debemos insistir en que la ayuda militar se reduzca, preferiblemente hasta su eliminación, y sea sustituida por programas de ayuda específicamente educativa.

En segundo lugar, corresponde a los gobiernos nacionales buscar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos existentes y revisar sus prioridades en la inversión del gasto público. Esto debe hacerse sin que el crecimiento de la inversión educativa sacrifique los presupuestos dedicados a la salud, a la vivienda y a otros rubros del sector social cuyo descuido haría nugatorio el esfuerzo educativo. Sin embargo, es evidente que, para aumentar la inversión en educación tanto como se necesita, a los países pobres no les bastaría con una redistribución de los presupuestos. Se requiere modificar sus sistemas fiscales, de modo que las cargas tributarias sean menos injustas que en la

actualidad. Es bien sabido que los regímenes tributarios de América Latina y el Caribe, además de contemplar cargos tributarios demasiado bajos en beneficio de los que más tienen, son en general extremadamente regresivos e ineficientes en la recaudación.

Por último, tomando en cuenta que los procesos de reforma tributaria y de mejoramiento de la eficiencia en el gasto son relativamente lentos y políticamente complejos, deben buscarse medidas de aplicación más inmediata. Aun cuando la región latinoamericana y caribeña es la que ha avanzado más, en el mundo, en la reducción del gasto militar, todavía hay grandes posibilidades de hacer de esta reducción una fuente de recursos para reforzar la inversión educativa.

Ir más allá en la transferencia de recursos del sector militar al sector educativo no es imposible en una región en la que las percepciones de amenaza externa por parte de los países que la integran son cada vez menos justificadas. En efecto, la Organización de Estados Americanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Tratado de Tlatelolco, así como la experiencia acumulada por los países de nuestra región en la solución pacífica de conflictos limítrofes mediante el recurso a la mediación y al arbitraje internacionales, definen un marco jurídico internacional en el cual las agresiones militares son extremadamente improbables.

Por lo demás, no existe gasto más ineficiente, más dispendioso, ni menos defendible desde el punto de vista moral, que aquel que se justifica con la preparación para la guerra. En este sentido, los gobernantes de los países pobres son los más obligados a propiciar el cambio de armas por educación como una doble vía hacia la liberación de los pueblos del gran enemigo que es la pobreza.

Cuadro 5.4. **Una caracterización de los modelos de descentralización educativa en América Latina** [184]

Por Emanuela di Gropello, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

---

[184] Esta nota se amplia en E. Di Gropello (1998): E. Di Gropello (1998): Descentralización de la Educación en América Latina: un Análisis Comparativo", Cepal, Serie Reforma de Política Pública, Número 57, Santiago de Chile, CEPAL.

El gasto social, después de reducirse durante los años 80, aumentó en la mayoría de los países latinoamericanos a principios de los 90. Sin embargo, hoy queda muy poco espacio para seguir aumentando el gasto público, a pesar de las grandes necesidades sociales de la región. Además, mas gasto no lleva necesariamente a mejores resultados. La solución lógica al problema consiste en aumentar la eficiencia. Entre las posibles reformas que deberían ir, por lo menos en teoría, en esta dirección, la **descentralización** es particularmente acreditada por académicos y organismos internacionales. A la base de esta convicción está el supuesto de que una descentralización, entendida como traspaso efectivo de responsabilidades en la administración del gasto a sub - unidades de gobierno con autonomía propia y/o a instituciones públicas que se sitúan afuera de la esfera de gobierno, debería reducir los costos [185] y mejorar la provisión, actuando positivamente sobre la **eficiencia productiva y social**[186] del servicio. En definitiva, la descentralización debería permitir una asignación más eficiente de los recursos y favorecer, por esta vía, el crecimiento económico. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta las potenciales consecuencias de una reforma de este tipo sobre la **equidad territorial**. Dadas las diferencias marcadas de solvencia fiscal y disponibilidad de capital humano entre las áreas geográfica de un mismo país, el traspaso de la provisión a sub-niveles de gobierno puede aumentar efectivamente la inequidad.

La mayoría de los países latinoamericanos han descentralizado, o están en el proceso de descentralizar, la provisión de los servicios de educación básica[187] o primaria. Algunos, por motivaciones más bien políticas (legitimación del Estado, control de situaciones conflictivas, democratización), otros fiscales (reducción del tamaño de la administración central y de sus costos, fomento a procesos indirectos de privatización), otros, en fin, de eficiencia. Sin duda, se puede decir que la descentralización de los servicios educativos es ahora una megatendencia que impera en la región. Las secuencias de implementación de las reformas, por niveles territoriales y/o institucionales involucrados, área

---

[185] Aunque descentralizar la provision del gasto significa tembien arriesgarse a perder economias de escala y a aumentar, por lo menos en una fase inicial, los gastos administrativos (necesarios para que los nuevos niveles proveedores puedan hacerse cargo de sus nuevas competencias).

[186] Un bien es socialmente eficiente si sus caracteristicas reflejan las preferencias de la comunidad de usuarios.

[187] Por educacion básica se entiende, aqui, educacion primaria y secundaria.

geográfica y competencias traspasadas, han sido distintas en cada país, tanto como los modelos de descentralización aplicados, creando, entonces, una heterogeneidad de experiencias. Esta nota intenta caracterizar los modelos adoptados en siete países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua.

Hay al menos tres dimensiones que deben tomarse en cuenta para esta caracterización: el **grado de autonomía** entregado a los niveles sub-nacionales, los **niveles territoriales y/o institucionales involucrados,** y el **grado de participación** de la comunidad en la toma de decisiones. No hay pues una simple dicotomía entre sistemas centralizados y descentralizados de provisión. La caracterización requiere dividir la provisión del servicio en sus principales funciones, y medir las tres dimensiones para cada una de éstas. Existen cuatro funciones principales: (a) la de conducción/regulación/supervisión; (b) la de financiamiento [188]; (c) la función administrativa, que incluye la gestión corriente y de capital de los servicios y, (d) la de planificación de las actividades sustantivas (función pedagógica). Por lo general, el grado de autonomía y participación varían según la función considerada, lo cual da lugar a sistemas híbridos. Por ejemplo, existen sistemas con un financiamiento todavía muy centralizado[189] y una gestión administrativa y pedagógica muy descentralizadas.

Establecido lo anterior, es posible calificar el modelo como más o menos profundo respecto de: (a) la autonomía entregada (y aquí se hallan los subtipos de desconcentración[190], devolución[191] o principal/agente[192]); (b) los niveles territoriales e institucionales (modelos de provincialización[193] y/o municipalización y/o autonomía escolar) y (c) el papel de la

---

[188] Que incluye aspectos relacionados con el financiamiento de la reforma (combinacion de recursos de origen central y de otros niveles, condiciones de utilizacion asociadas a los recursos, etcétera).

[189] O sea, con la mayoria de los recursos provenientes del nivel central.

[190] Modelos donde responsabilidades limitadas o muy limitadas de provisión son traspasadas a unidades territoriales y/o institucionales.

[191] Modelos donde se traspasa la responsabilidad total de la provision a unidades territoriales y/o institucionales.

[192] En este tipo de modelo, las unidades a las cuales se traspasan responsabilidades de provisión tienen un grado de autonomía relativamente elevado en casi todas las principales funciones, pero siguen respondiendo, en gran medida, al nivel central por sus acciones, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente del nivel central y a la vinculación a normas e incentivos puestos por este.

[193] O estadualización o departamentalización, dependiendo de la estructura politico-administrativa del paós.

comunidad en la toma de decisiones (modelos participativos o no participativos).

El estado actual de la provisión en los siete países considerados es el resultado de reformas puntuales o continuas en el tiempo (con trayectorias a menudo no lineares) que han traspasado, con distinta intensidad, la responsabilidad de la provisión a niveles sub-nacionales de tipo territorial (niveles de gobierno intermedios y/o locales) y/o a unidades publicas no territoriales (establecimientos escolares). Se distinguen algunas reformas de "primera generación", introducidas durante los 80, y otras de "segunda generación", adoptadas a principios de los 90. Las diversas condiciones socio-económicas y político-institucionales de partida de cada país, así como las distintas motivaciones iniciales de la reforma, han llevado a sistemas descentralizados diferentes por niveles involucrados, mecanismos de traspaso de los recursos y grado de autonomía entregado en las distintas funciones. Más uniforme es, al contrario, el grado de participación de la comunidad. La Tabla 5.1 indica la fecha de inicio de las reformas y el o los nivel(es) involucrados en el proceso.

Tabla 5.1. Reformas analizadas en los países seleccionados

Países:	**Fecha de inicio de las reformas:**	**Nivel(es) involucrados:**
Argentina	1978: descentralización educación primaria; 1992: descentralización educación secundaria	Provincias
Bolivia	1994-95:descentralización educación básica	Departamentos y Municipios
Brasil	70 y 80, con énfasis a partir de mitad-80: descentralización educación primaria	Municipios y Escuelas
Chile	1981:descentralización educación básica	Municipios
Colombia	1991-1993:descentralización educación básica	Departamentos y Municipios
México		

Nicaragua	1992: descentralización educación básica 1993: descentralización educación básica	Estados Escuelas

Fuente: Elaborada sobre la base de E. Di Gropello (1998): Descentralización de la Educación en América Latina: un Análisis Comparativo", Cepal, Serie Reforma de Política Pública, Número 57, Santiago de Chile, CEPAL.

1. Respecto de los *niveles territoriales/institucionales* involucrados, los modelos son muy distintos. Algunos se han quedado en las instancias intermedias (estados, provincias, departamentos), mientras otros han llegado a los municipios y a las escuelas. En general, se destaca la **relativa ausencia de la escuela** como actor importante en la toma de las decisiones. En casi todos los países, las reformas tienden a traspasar responsabilidades a niveles intermedios y/o locales, pero hacen que las escuelas pasen a depender financiera, administrativa y pedagógicamente de esos niveles. Sólo en Brasil y, sobre todo, en Nicaragua, la escuela ha adquirido un papel central dentro del sistema. En cerca de la mitad de los Estados brasileños, desde mediados de los 80, se está adelantando un proceso de entrega de autonomía administrativa y sustantiva (pedagógica) a la escuelas. El ejemplo más acabado de este proceso es Minas Gerais donde, a principios de los 90, se adoptaron medidas combinadas para democratizar la gestión y para fortalecer la autonomía escolar en las áreas administrativa, financiera y pedagógica (Ver el Cuadro 4.4 de este Informe). En Nicaragua, a partir de 1993, se estimuló la creación de "centros autónomos" a los cuales se traspasaron responsabilidades financieras, administrativas y pedagógicas de mucho alcance. Cabe añadir que, en estos últimos años, se inició la entrega gradual de responsabilidades sustantivas a las escuelas de Chile y Colombia; sin embargo, sería necesario acompañar estas medidas con una mayor autonomía administrativa para que la descentralización buscada pueda ser efectiva.

2. Con respecto *al grado de autonomía,* se nota una preeminencia de modelos tipo **principal/agente**, debido a que en la mayoría de los países analizados, alrededor del 80% de los recursos provienen todavía del nivel central y el recurso humano

muestra todavía un grado importante de centralización[194] (casos de Bolivia, Chile, Colombia y México). En algunos países, sin embargo, puede hablarse de un modelo de **casi-devolución,** puesto que aquí los niveles sub-nacionales generan directamente una mayor proporción de los recursos, las transferencias fiscales inter-niveles son poco vinculantes (predominio de transferencias generales[195] y/o ausencia de directivas de gasto y/o asignación sobre los recursos traspasados) y hay un grado de autonomía elevado respecto de las otras funciones (casos de Argentina, de la municipalización en Brasil[196] y de Nicaragua).

3. Por último, en casi todos los países se nota una *participación de la comunidad* en el proceso de toma de decisiones generalmente **insuficiente** para las exigencias de un sistema verdaderamente descentralizado. La poca efectividad de los canales de participación se debe, sobre todo, a la combinación entre una escasa autonomía de la escuela y la costumbre de la comunidad de no expresar sus opiniones. El papel de la escuela como espacio de participación es ilustrado por los ejemplos de Brasil y Nicaragua donde, a través de "consejos", los padres y docentes participan más activamente en las principales decisiones administrativas y sustantivas de los establecimientos. También en Chile y Colombia, la entrega de mayor autonomía a las escuelas está estimulando la participación de la comunidad.

De esta rápida caracterización puede concluirse que hay todavía un amplio espacio para profundizar los procesos de descentralización educativa en América Latina. Involucrar a la escuela, aumentar el grado de autonomía financiera de los niveles sub-nacionales, e incentivar una mayor participación de la comunidad, son tres de las direcciones más prometedoras. Avanzando en esta dirección, es, sin embargo, necesario no perder de vista las potenciales consecuencias negativas que la descentralización puede tener sobre la equidad. Consecuencias que pueden minimizarse, si los criterios de asignación de los

---

[194] En particular, los sueldos siguen negociados centralmente y existen estatutos rígidos que disciplinan la carrera docente.

[195] Las transferencias generales son aquellas que no tienen una destinacion sectorial específica.

[196] En Brasil, sin embargo, desde 1995, se introdujeron directivas precisas de asignación y gasto sobre los recursos para educación de distintas fuentes.

recursos fomentan la equidad y se prevén otras intervenciones ad-hoc.

CAUDRO 5.5. Descentralización educativa y participación comunitaria

por Donald R. Winkler, Banco Mundial

En varios países de América Latina y el Caribe, la descentralización educativa y la participación de la comunidad en el manejo de las escuelas han pasado del discurso a los hechos. En zonas rurales de México y de Bolivia, las familias verifican la asistencia de los maestros. En Mina Gerais (Brasil), la secretaría de educación envía a la escuela una lista de maestros altamente calificados y una asamblea de la comunidad escolar selecciona al director, sobre la base de *su* plan de trabajo trienal. En el Perú, asociaciones de padres recaudan fondos para cubrir parte de los gastos del funcionamiento escolar. En las escuelas "Fe y Alegría" de doce países de América Latina, el Estado paga a los maestros y la Compañía de Jesús provee instalaciones escolares y la administración. En República Dominicana y en Colombia, los padres aportan trabajo físico en la rehabilitación y mantenimiento de la escuela. En los 10 estados más pobres de México, un programa busca educar a los padres de familia en el cuidado y la interacción con sus hijos.

Educación : un bien transable en el mercado político

Un bien público, como la educación, se negocia con las reglas de un mercado político y no con la *mano invisible* del mercado. Los consumidores de automóviles comunican sus preferencias directamente con el acto de compra y con el precio que pagan por el vehículo. En el caso de la educación, esas preferencias se comunican indirectamente, con mecanismos como el voto - probablemente el más familiar para evaluar las necesidades colectivas de la democracia -, las audiencias públicas y la voluntad de contribuir con tiempo o dinero a las actividades escolares.

Formas de participación

Todas las formas de participación requieren un esfuerzo individual. Las personas deben invertir tiempo, energía y, a veces, hasta dinero.

El *voto* requiere el menor esfuerzo para el ciudadano, aunque con él se elige a representantes políticos que deciden sobre impuestos, presupuestos y políticas educativas. En otras partes del mundo es obligatorio que los ciudadanos aprueben los presupuestos educativos locales *y* los impuestos para financiarlos. Es más sencillo para los ciudadanos fiscalizar lo que hacen sus representantes locales que los nacionales y, por tanto, es más fácil hacerlos responsables.

Las *audiencias públicas* sirven para que el personal directivo solicite propuestas o evaluaciones sobre los programas existentes. En esos foros, la reacción de los ciudadanos ofrece pistas sobre la opinión mayoritaria y sus preferencias sobre asuntos específicos. En ellos participan directamente personas o grupos interesados, como las asociaciones de padres, maestros y organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, los *consejos consultivos* aportan información de forma más continua que las audiencias; son instancias permanentes que los directivos consultan para diseñar, realizar y evaluar programas o proyectos. Los consejos consultivos pueden servir también para controlar a funcionarios que tratan de lograr sus propios fines, sacrificando los intereses de la comunidad.

Los *consejos escolares* son autoridades con potestad para decidir y vigilar el uso debido de los fondos, mediante la auditoría, el empleo de personal certificado y la satisfacción de requisitos curriculares mínimos. Un consejo escolar, con mayoría de padres, puede crear mayor sentido de responsabilidad comunitaria, presionar más a la administración para que escuche sugerencias y rinda cuentas. Los consejos de mayoría docente destacan la naturaleza profesional de la educación e infunden confianza: los maestros saben mejor que nadie cómo practicar su profesión y son los primeros interesados en cumplir los planes que ellos mismos ayudaron a diseñar. Sin embargo, una mayoría de maestros probablemente impida que la escuela asuma su responsabilidad frente a los padres, si su funcionamiento es muy deficiente. Un consejo pluralista (padres y maestros) tomará en cuenta el juicio profesional y las preferencias y permitirá que las partes sean corresponsables de la enseñanza. La autoridad que se da al consejo determina su impacto : cuanto mayor es la autoridad, mayor la probabilidad de participación en el gobierno escolar.

Las *contribuciones voluntarias* de tiempo, dinero o materiales son también formas de participación que indican las preferencias de los beneficiarios, ayudan a movilizar recursos privados y crean en los beneficiarios sentido de propiedad de la escuela, con lo cual se estimula la rendición de cuentas a los funcionarios escolares.

La *selección de la escuela* es una forma activa de participación. Hay padres de familia obligados a matricular a sus hijos en los barrios del vecindario. Para seleccionar una escuela diferente deben mudarse a otro barrio. Esta forma de *votar con los pies* es más efectiva cuando el manejo escolar se ha descentralizado a nivel local. La matricula de los hijos en escuelas privadas es una opción generalmente reservadas a las familias ricas. En muchos países de Latinoamérica, escuelas religiosas reciben subsidios públicos con destino a familias pobres. Programas como el de "vales escolares" en Chile, permiten escoger la escuela sin incurrir en mayores gastos. Optar por una escuela comporta costos que varían según la información disponible. Como muy rara vez esa información es ofrecida por los ministerios de educación, los padres deben recolectarla de manera informal.

La organización del gobierno

Las formas de descentralización son importante para estimular o disuadir la participación. Una primera forma es la *delegación de poderes* a unidades subnacionales, autónomas e independientes, dotadas con poderes de recaudación y gasto. Por ejemplo, Argentina ha delegado poderes de educación básica a los gobiernos provinciales y Chile a los municipales. En el último caso, los municipios reciben la mayor parte de sus ingresos del gobierno central y cumplen requisitos mínimos en la preparación de maestros y en el currículo, pero gozan de amplia autonomía para contratar y pagar maestros, aumentar los gastos educativos y determinar el uso del presupuesto escolar. Esta delegación aumenta la influencia de los beneficiarios sobre los servicios provistos localmente, les transfiere decisiones educativas importantes y mejora la sintonía entre las decisiones y las preferencias de los ciudadanos y, entre las decisiones y el rendimiento escolar.

Una segunda forma es la *desconcentración de autoridad*, desde las manos de funcionarios del ministerio hacia el director o directora de la escuela. La desconcentración puede incluir a otros interesados, como los maestros chilenos que ejecutan proyectos de mejoramiento educativo, diseñados por las

escuelas pero financiados por el gobierno central (ver Cuadro 5.1). En América Latina cada vez es más frecuente que las responsabilidades sean transferidas a los consejos escolares y no al director o directora de la escuela. En Colombia, Brasil, México o Nicaragua, hay consejos escolares que deciden cómo gastar los fondos no comprometidos con el pago del personal.

La *contratación* es una variante que mantiene el control del gobierno sobre las políticas educativas, pero contrata a autoridades locales - que pueden ser gobiernos u otros entes jurídicos - para proveer servicios. Por ejemplo, en Maringá, Brasil, mediante una licitación para cada escuela, el municipio selecciona a una cooperativa de maestros capaz de proveer la mejor calidad de servicio, de acuerdo con el financiamiento por estudiante proporcionado por la municipalidad.

Epílogo. Aunque existe un cimiento teórico sólido sobre la participación, todavía es difícil llegar a conclusiones generales acerca de sus resultados. Sin embargo, la participación activa de la comunidad parece contribuir efectivamente a expresar y organizar mejor las preferencias del usuario, a movilizar los recursos privados, a mejorar la eficiencia, y a realzar la responsabilidad de los funcionario públicos y los educadores.

Cuadro 5.6. **EDUCO: LA OTRA BATALLA**

Desde 1991, y en medio de una sociedad rota por el conflicto armado, gobernantes, insurgentes, empresarios, maestros y campesinos salvadoreños participaron en la que quizás fue la única batalla que nos los enfrentó y de la cual, probablemente, germinaron también cimientos para la negociación política y los acuerdos de paz: la batalla por la educación de los niños de las zonas rurales.

El programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) es una modalidad de gestión descentralizada, donde la ciudadanía asume funciones de asignación directa de recursos, contratación de maestros, control de calidad y evaluación por resultados, con acompañamiento y apoyo del Estado. Una escuela EDUCO es administrada por la "Asociación Comunal para la Educación" (ACE), integrada por padres previamente capacitados que, con el apoyo de los maestros, manejan los recursos asignados por el Estado, por fundaciones privadas o por la propia comunidad. Los padres manejan el recurso y los maestros fiscalizan. La Asociación tiene una personería jurídica

que le reconoce capacidad de negociación ante el Estado, la comunidad y terceros; le otorga capacidad de gestión y le obliga a rendir cuentas ante un agente fiscal. Los mecanismos son muy sencillos y de fácil aprendizaje y reproducción, para que los padres se apropien de ellos.

La ACE contrata a los maestros y el ministerio paga los salarios. El maestro se escoge de una lista presentada por inspectores del Ministerio de Educación. Las normas de control previo de calidad son universales, pero la contratación es individual, lo cual evita que el sindicato vea al programa como su enemigo real o potencial. Los contratos se renuevan cada año, previa evaluación del desempeño por parte de la ACE. Esta es una innovación importante, porque antes los maestros oficiales eran inamovibles. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que con ese control los profesores se dedican más días al año y más horas al día, mientras que los padres desarrollan un mayor sentido de pertenencia a la escuela y se sienten socios del proyecto educativo. Adicionalmente, EDUCO se ha convertido en un vehículo de renovación y fortalecimiento pedagógico para los maestros, pues los supervisores del Ministerio ahora evalúan mucho menos los procesos y más la calidad de la educación

Además de pagar el salario del maestro, el Estado asume la adecuación de las aulas y la dotación de una pequeña biblioteca. Los padres se encargan de comprar materiales como tizas y cartillas, e incluso de pequeñas reparaciones del aula o de los pupitres. Se creía que las compras al por menor resultaban más costosas; pero EDUCO ha comprobado que este sobrecosto resulta compensado con creces por el ahorro en la distribución de materiales desde la antigua oficina central.

Las escuelas de EDUCO fueron creadas en sitios donde nunca antes había funcionado una escuela o donde había sido cerrada por falta de docentes, bien por ser reacios a trabajar en lugares apartados o bien porque la guerra los hubiera desplazado. El desarrollo inicial del programa no tuvo mayores resistencias, porque EDUCO no apareció para sustituir el sistema escolar existente, ni fue anunciado como la revolución que debía romper con el pasado ni acabar con el estatuto docente o los pactos colectivos. Al revés, era una propuesta para ampliar cobertura, satisfacer una necesidad sentida y generar empleo docente, factor nada despreciable para un gremio con altos niveles de desocupación. El sindicato no vio en el programa a un enemigo y desde el Estado nadie sintió que se le amputaban o amenazaban sus derechos. La cohabitación de dos administraciones paralelas en buena medida explica el

arraigo del programa, no obstante que los primeros maestros EDUCO ganaban menos que los adscritos al sistema tradicional.

En sus comienzos, el programa despertó tal interés entre los campesinos que a menudo fueron creadas tantas Asociaciones como aulas existieran. Incluso la escuela tradicional y la de EDUCO llegaron a funcionar en el mismo local y en diferentes jornadas. Ni más ni menos, el programa se multiplicó siete veces entre 1991 y 1996.

El carácter innovador de las EDUCO radica en que, de una manera autónoma y comunitaria, ayudan a resolver las necesidades más elementales de educación en el área rural, y gracias al exitoso empeño puesto en replicarlas, llegaron a convertirse en el modelo oficial de extensión de cobertura en las áreas rurales. El programa ha atendido a más de 170.000 niños, ha dado empleo a cerca de 4.000 maestros y ha creado 1.700 ACEs.

No obstante sus logros, EDUCO enfrenta obstáculos y desafíos provenientes de varios frentes. Uno es el de los maestros. Muchos de ellos no cuentan con la capacitación adecuada, otros prefieren la estabilidad laboral de la escuela. Otro frente es la falta de interés y participación de algunas comunidades, y la ausencia de una cultura que permita la relación de trabajo estable entre los padres de familia y los directores de las escuelas. También la excesiva centralización de los organismos que procesan los fondos y los recursos genera constantes dificultades logísticas. Pero el programa continúa en un esfuerzo de adaptación, que lo ha convertido en modelo para la educación rural.

Cuadro 6. 1. EDUCACION: INFLUENCIAS EN LA TEMPRANA INFANCIA

Por Aparna Mehrotra, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Una investigación llevada a cabo en Chile explica cómo las diferencias en el desarrollo psicomotor en la temprana infancia, que surgen claramente a partir de los 18 meses y se incrementan de allí en adelante, tienen una relación directa con la pobreza, de tal manera que el 40% de los niños provenientes de familias pobres muestran un retraso en su desarrollo a la edad de un año. En el

50% de los niños se encontró un retraso en el desarrollo del lenguaje, en el 30% en su desarrollo visual y motor, y en un 17% en su motricidad gruesa (Seguel, Izquierdo y Edwards, 1992.)

Desarrollo del Cerebro e Influencias

La investigación biológica y educacional demuestra que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad, y el comportamiento social en los seres humanos ocurre más rápidamente durante los primeros años. De hecho la combinación entre la tasa de crecimiento del cerebro durante los dos primeros años y el efecto de la estimulación sensorial sobre la estructura y organización de los senderos neuronales, explica porqué la mitad de todo el desarrollo potencial del intelecto se hay producido antes de los cuatro años de edad (Bloom 1964).

Según la **Carnegie Task Force on Meeting and Needs of Young Children** (1994):

- El desarrollo del cerebro antes de la edad de un año es más activo y extensivo de lo que se creía con anterioridad. Los meses inmediatamente siguientes al nacimiento son críticos en términos de la maduración psicológica del cerebro. Durante este tiempo el número de sinapsis - las conexiones que permiten que se produzca el conocimiento- aumentan veinte veces;

- Antes del nacimiento, los genes aparentemente establecen el quantum y el fundamento básico de las neuronas (el disco duro del cerebro). Después del nacimiento, la experiencia y la exposición a factores como el lenguaje, el contacto visual, la visión, los sonidos y el tacto, determinan los senderos entre neuronas, al generar las conexiones eléctricas entre ellas. Estas conexiones neurológicas - que constituyen la base del pensamiento racional, del razonamiento y la solución de problemas - al parecer quedan establecidas a la edad de un año;

- El desarrollo del cerebro es mucho más sensible a las influencias del ambiente de lo que se sospechaba. El estrés a temprana edad puede afectar de forma desfavorable y permanentemente el funcionamiento del cerebro, el aprendizaje y la memoria. La investigación científica provee las bases para afirmar que los niños que experimentan tensión extrema en sus primeros años son más vulnerables a una serie de experiencias

cognoscitivas, de comportamiento y emocionales impuestas por el mundo externo;

- La influencia del ambiente temprano sobre el desarrollo del cerebro es muy duradera. Los niños que disfrutaron de interacción estimulante con otros niños y con juguetes – y que además tuvieron buena nutrición – muestran un mejor desarrollo de las funciones del cerebro a la edad de 15 años, que aquellos niños desnutridos o no expuestos a estimulación temprana. Los impactos parecen ser acumulativos.

Adicionalmente, nuevos estudios demuestran la influencia de la música melódica sobre el potencial educativo y sobre la inteligencia en el sentido más tradicional. La música parece afinar las capacidades cerebrales, al forjar nuevas conexiones neuronales que mejoran las capacidades matemáticas, espaciales, y de alto pensamiento. Parece ser que la inteligencia musical se cruza y complementa con otras inteligencias, como la lingüística, la quinestesia corporal, la logico-matemática, la espacial y la personal.

Educando a los Padres

Durante los últimos 15 a 20 años los estudios sobre educación en la temprana infancia han ido cambiando hacia un enfoque más sensitivo a la cultura, la familia, la comunidad y el medio ambiente. Como resultado de ello, se hace más énfasis sobre la calidad de la interacción de los niños con sus seres más cercanos.

Los padres son los maestros tempranos de los niños, y los estudios demuestran que el fortalecer la habilidad de la madre para estimular a sus hijos y alentarlos a aprender, puede crear el escenario para el éxito adulto. Más concretamente:

- El evaluar la calidad de la interacción entre el niño y las personas más cercanas a la edad de un año, es una mejor forma de predecir su desarrollo psicológico entre los 4 y los 5 años, que el evaluar individualmente al niño a la edad de un año;

- El contacto entre el niño y quienes cuidan de él debe ser estable y recíproco. Este proceso de interdependencia y construcción de la confianza producirá un óptimo desarrollo que marcará al infante para el resto de su vida;

- Tan temprano como un mes después del nacimiento, los bebés empiezan a observar y a imitar activamente un comportamiento físico y emocional hacia sus padres.

Género

Lograr la equidad de género en la educación hoy en día es deseable desde los puntos de vista ético y económico. Las niñas obtienen un beneficio considerable de la intervención y la educación en la temprana infancia, dado que la barrera de la inequidad de género frecuentemente las afecta aún antes de entrar a la escuela colegio. Estudios de diversas culturas demuestran que las niñas que participan en programas para la temprana infancia están más preparadas para ingresar al sistema educativo.

Finalmente, se sabe bien que los programas integrales de desarrollo durante la primera infancia ayudan a prevenir la desnutrición, el retraso mental y la insuficiente preparación para ingresar a la escuela. Las investigaciones llevadas a cabo durante las últimas tres décadas han demostrado además que dichos programas pueden mejorar el desempeño no sólo durante la primaria, sino también durante la secundaria, abrirle al individuo un mejor horizonte en el mundo del trabajo, y prevenir problemas de salud que elevarían el costo de los servicios sociales.

CUADR0 6.2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA FAMILIA AL APRENDIZAJE ESCOLAR

Por Thomas Kellaghan, Kathryn Sloane, Benjamin Alvarez y Benjamin Bloom [197]

Aunque, en las sociedades modernas, la influencia directa de la familia sobre la educación de los niños y jóvenes aparentemente tiende a disminuir, la investigación científica reciente subraya su papel primordial como determinante del aprendizaje escolar.

---

[197] Esta nota se basa en el libro de los autores **The Home Environment and School Learning**, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1993.

Por mucho tiempo se creyó que los rasgos de la familia más directamente asociados con el éxito escolar eran el status socioeconómico, la extracción étnica o la composición por edad-sexo. Pero estos caracteres han demostrado no ser tan importantes como aquellos otros que definen el ambiente y la dinámica de interacción dentro del hogar. Numerosos estudios confirman que la habilidad académica y el rendimiento escolar del niño está más ligados al contexto y ambiente de aprendizaje proporcionados por la familia, que a los indicadores de ingreso o nivel ocupacional de los padres. Mientras el coeficiente de correlación entre clase social y rendimiento escolar fluctúa entre 0.2 y 0.5, la asociación entre mediciones del ambiente familiar y las destrezas cognoscitivas del niños sobrepasan el 0.7. Lo cual significa que lo más importante para el aprendizaje de los niños es lo que los padres hacen, más que sus características sociales.

Todos los niños, independientemente de su origen social y estructura familiar, tienen la posibilidad de rendir en la escuela, si disponen de un ambiente familiar que satisfaga sus necesidades intelectuales y emocionales. Además, todas las familias, incluyendo las de bajos recursos, pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación nacional. De hecho existe una variación considerable entre los ambientes familiares dentro de una misma clase social. La holgura económica de la familia no garantiza por sí sola el rendimiento escolar de sus niños.

Estos hallazgos han dado pie a la multiplicación de programas de participación de los padres en todos los países. Dichos programas pueden clasificarse en tres grupos, de acuerdo con su cercanía al aprendizaje de los niños. Las actividades que se concentran en enseñar y aprender pueden describirse como *próximas*, tales como el desarrollo de destrezas de pensamiento crítico por medio de la conversación familiar. Las actividades de apoyo al aprendizaje escolar pueden describirse como *intermedias*, por ejemplo, la comunicación entre los maestros y los padres sobre el progreso de los alumnos, y las actividades *distantes* o más remotamente educativas, como la participación de los padres en el consejo de la escuela. El primer tipo de actividades, las próximas, son las más directamente relacionadas con el rendimiento académico de los estudiantes.

La investigación realizada en el pasado y que demostró una consistente asociación entre estado nutricional, salud, estimulación psicológica y desarrollo intelectual de los niños preescolares, motivó el interés de los

padres de familia en torno de la educación temprana en todo el continente, de tal manera que la experiencia preescolar es cada día más frecuente. Pero la influencia de la familia en el aprendizaje no se acaba cuando el niño ingresa a la escuela. Al contrario, esta aumenta a medida que el niño se enfrenta a tareas de mayor complejidad. Las principales variables del ambiente familiar que la mayoría de los estudios recientes han identificado como importantes para explicar diferencias en el logro escolar incluyen: el ambiente familiar de aprendizaje, el apoyo de los padres al progreso académico de sus hijos, los estilos de comunicación y los valores y creencias de los padres.

Importa señalar que las variables de proceso (en contraposición a las que solamente describen las características generales de la familia) han sido muy útiles para describir el ambiente familiar en culturas de todo el mundo, y representan factores explicativos poderosos del éxito de los sistemas de educación formal. Todas las características del aprendizaje escolar de los niños que se han investigado parecen estar relacionadas a variaciones en las condiciones y actividades del hogar. Esto no arguye para que la enseñanza de las disciplinas escolares se realice en casa, sino para que todos los padres proporcionen a sus hijos oportunidades y procesos para el desarrollo de habilidades cognoscitivas generales que son útiles para todas las disciplinas del trabajo escolar. Las variables de proceso que contribuyen más notablemente al aprendizaje escolar de los niños pueden clasificarse bajo cinco grandes categorías:

1. Hábitos de trabajo de la familia. Grado de regularidad y rutina en la organización de las actividades familiares, puntualidad para la realización de responsabilidades y prioridad para las actividades educativas y culturales sobre las diversiones, como la televisión.

2. Orientación académica y apoyo al estudio. La calidad y cantidad de la ayuda proporcionada al niño para la realización de sus labores académicas y la identificación de sus intereses especiales y el apoyo a sus iniciativas.

3. Estímulos para explorar y descubrir. Las condiciones y actividades que permiten discutir y analizar acontecimientos e ideas y buscar nuevas fuentes de conocimiento y desarrollo personal.

4. Riqueza lingüística del medio familiar. Oportunidades para el uso efectivo del lenguaje, enriquecimiento del vocabulario y de la capacidad de comunicación.

5. Aspiraciones y expectativas de los padres. Las aspiraciones paternas respecto del futuro de sus hijos, los estándares que establecen para el rendimiento académico de los niños y la motivación para el logro.

También se han identificado algunos factores del ambiente familiar relacionados con el desarrollo de la personalidad y las características no-cognoscitivas de los niños, tales como motivación para el logro, concepto de sí mismos, actitudes hacia la escuela y salud mental. Un hogar intelectualmente estimulante y emocionalmente cálido, que supervise al mismo tiempo que permite autonomía y responsabilidad, puede equipar a los niños con las destrezas cognoscitivas y el bienestar psíquico necesarios para la tarea permanente de aprender.

CUADRO 6.3 **LA EDUCACION PARA EL CAMBIO COMIENZA CUANDO EL NIÑO NACE.**

Por Gaby Fujimoto-Gomez – Organización de Estados Americanos, OEA

En América Latina y el Caribe existen programas de educación inicial, preescolar o parvularia que han demostrado una gran capacidad de adaptación. Están institucionalizados como el primer nivel del sistema educativo, aunque sólo un 30% de los niños de 4 a 6 años acceden a este servicio.

La educación inicial se ofrece de dos formas: (a) institucionalizada o escolarizada en Centros, Jardines Infantiles, Cunas y, (b) en programas no escolarizados, no convencionales o no formales. Ambas brindan atención al niño desde el nacimiento hasta los 6 años, y ambas se orientan a su desarrollo integral, incluyendo las necesidades físicas, intelectuales, sociales y emocionales. Ofrecen variadas experiencias para adquirir hábitos, conductas y habilidades conducentes al desarrollo armónico del niño: alta autoestima, capacidad de comunicación y seguridad, respuestas sociales positivas, buenos niveles de desempeño escolar y como consecuencia, un incremento general de la matrícula primaria, en especial de las niñas. Estos programas involucran usualmente a los padres de familia y la comunidad, además de propiciar acciones coordinadas con otros sectores e instituciones.

La formación inicial no escolarizada se ha convertido en un aporte latinoamericano a la educación universal. Su experiencia trascendió del plano

pedagógico al desarrollo de la comunidad esto es, al mejoramiento de las condiciones de vida circundantes. Se creó como una alternativa para extender los servicios de educación a las zonas marginadas, y para hacerla más equitativa. En muchos casos se ha logrado esta equidad, además de una notable flexibilidad y eficiencia administrativa.

Muchas experiencias pasaron de la escala experimental a la nacional. Países como Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, entre otros, cuentan con diferentes modalidades nacionales de atención infantil. La educación inicial no escolarizada ha florecido durante 27 años. En un análisis de experiencias de 22 países, sus distintas modalidades podrían sintetizarse de la manera siguiente:

1. ATENCION HOGAR POR HOGAR:

Esta modalidad se adecua a zonas urbano-marginales densamente pobladas, y a ambientes semirurales dispersos. Busca capacitar a la familia para atender integralmente a los niños por medio de educación, salud, alimentación, higiene y cuidados permanentes. Cada docente multiplica su acción a través de ocho voluntarios y cada voluntario atiende un promedio de ocho familias. La voluntaria o educadora de párvulos visita los hogares aproximadamente una vez por semana. Se complementa con charlas en grupo y entrevistas, mensuales o quincenales, sobre salud, higiene, alimentación, juego y estimulación del niño. Cualquier adulto o niño mayor de 10 años se capacita para el trabajo con niños de 0 a 3. La mayoría de experiencias cuenta con guías escritas para el adulto; los documentos están organizados por áreas: intelectual, socio-emocional y bio-psicomotor, generalmente secuenciadas por edades y con actividades que pueden ser evaluadas .

2. ATENCION A TRAVÉS DE LOS PADRES DE FAMILIA

El objetivo fundamental es convertir a la familia en educadora de su hijos y mejorar las prácticas de crianza. En esta modalidad un promotor o educador comunal (voluntario), atiende un promedio de veinte familias, realiza reuniones periódicas de grupo y visitas domiciliarias. Para su trabajo utiliza guías y documentos técnicos, preparados por especialistas. Orienta a los padres para mejorar la estimulación, la salud y la alimentación del niño. Los medios de comunicación le sirven de apoyo para sensibilizar e informar a los padres y la comunidad. En esta modalidad los docentes y supervisores

capacitan, evalúan a los educadores comunales y coordinan la acción interinstitucional.

3. SERVICIOS BASICOS DE ATENCION INTEGRAL RURAL Y URBANO MARGINAL

Funcionan en zonas densamente pobladas del área rural o urbano marginal. Ofrecen, además del servicio educativo, el de salud, nutrición, promoción comunal, proyectos productivos, ambientales, de vivienda, mejora de condiciones de la mujer y similares. Cuentan con voluntarios y con personal docente y otros profesionales o técnicos asignados permanentemente al proyecto. El programa educativo se ofrece bajo diferentes modalidades: para grupos de niños entre 3 y 6 años, para grupos entre 6 y 8 años, hogar por hogar para niños de 0 a 3 años, u otros. Combinan la acción educativa en la comunidad, los hogares y centros comunales. Cuentan con guías orientadoras, y subrayan la coordinación intersectorial en defensa del niño.

4. ATENCION FAMILIAR

Funcionan en zonas urbano marginales, semi-urbanas y rurales pobladas. Busan mejorar el status de la mujer, atender las embarazadas y lactantes, apoyar a la madre que trabaja, orientar el cuidado y desarrollo de los niños, y convertir la familia en un mejor agente educativo. Los niños de 0 a 6 años se distribuyen en grupos de 8 a 15, y se asignan a una madre “comunitaria” en el vecindario; un docente o un técnico se responsabiliza de diez hogares. Por regla general, los niños reciben un complemento alimentario. Una variante de esta modalidad consiste en captar usuarias en centros de salud, maternidades o postas médicas y trabajar con agentes comunales o con las mismas madres (bajo la dirección de personal calificado). Las madres reciben subsidios alimentarios y remuneración cuando trabajan para el programa. La comunidad contribuye a pagar los costos y participa en la administración de los hogares y en la selección de los usuarios.

5. ATENCION GRUPAL.

Es la modalidad más antigua, se adecua fácilmente a las poblaciones urbano-marginales, rurales, de frontera e indígenas con población concentrada. Un

docente se responsabiliza de orientar y supervisar a unas 8 o 10 madres-maestras, voluntarias o promotoras. Cada madre tiene a su cargo de 15 a 30 niños que atiende en un ambiente comunal, iglesia, comedor, centro educativo, mercado, patio, campos de cosecha o recinto especialmente construido. Generalmente cuentan con mobiliario, materiales educativos, documentos orientadores para padres de familia y guías adaptadas al personal voluntario. La comunidad participa en la selección del personal, preparación de alimentos, elaboración de materiales, y ejecución de otros programas de apoyo. Generalmente ofrecen atención diaria, en un local y un horario fijo. Sin embargo, se han ido generando variaciones; en Chile, por ejemplo, el jardín estacional JUNJI, funciona de tres a cuatro meses al año durante la época de cosecha, de 6 de la mañana a 7 u 8 de la noche.

6. A DOMICILIO A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Zonas urbano marginales, alejadas, dispersas, rurales, de frontera. Está dirigido a niños de 0 a 6 años. Consisten en un programa de radio o de televisión que se transmite una o dos veces por semana, con el refuerzo de un maestro que visita las familias y tiene el apoyo de voluntarios - estudiantes de secundaria o madres de familia -. Los niños reciben un suplemento alimenticio y orientaciones de salud. La maestra atiende unos 30 niños cada día; en otro momento de la semana asesora al familiar que supervisa las actividades propuestas por radio o televisión. Además de contar con guías escritas, los familiares se capacitan en reuniones periódicas.

Cuadro 6. 4. EDUQUEMOS A LA NIÑA!

"En Guatemala, la vida comienza temprano. La mujer campesina se despierta al alba y la niña se vuelve mujer antes de tiempo. Sin embargo, ese pronto despertar casi nunca incluye la educación." (Comisión Eduquemos a la Niña. Agosto de 1992).

Guatemala es uno de los países con tasas más altas de analfabetismo femenino en América Latina. Asimismo, las mujeres presentan las tasas más elevadas de deserción escolar en el país. Apenas un 12.5% de las niñas matriculadas en primer grado del nivel primario termina su sexto grado. Barreras económicas, como los costos directos y los costos de oportunidad involucrados en la educación de las niñas, barreras culturales - el predominio de los roles tradicionales - barreras educativas, de infraestructura y de salud y nutrición,

continúan impidiendo el acceso, la permanencia y los logros de miles de niñas guatemaltecas en la escuela. No obstante, un grupo de ciudadanos ha decidido cambiar esta situación.

La *Comisión Eduquemos a la Niña* surgió en febrero de 1991 a raíz del "Primer encuentro nacional: educando a la niña lograremos el desarrollo de Guatemala". Su propósito fundamental es impulsar la educación femenina, elevando las tasas de retención y promoción a nivel primario. Cerca de treinta instituciones participan de la iniciativa, y la Comisión realiza tareas de coordinación, toma de conciencia y promoción.

El trabajo se inspira sobre ciertos “principios básicos”. 1. La educación de la niña es un derecho derivado de su dignidad personal, y el mejor modo de promover su participación activa en el desarrollo nacional. 2. Una madre educada es el medio más efectivo y más rápido para que los beneficios de la educación lleguen a la sociedad. 3. Para que un país avance, tiene que educar a todos sus ciudadanos. Sin embargo, cuando los recursos son escasos, deben invertirse donde tengan mayor impacto: educar a las niñas es la mejor inversión para los países en vías de desarrollo. 4. Reducir las barreras que inhiben el acceso de las niñas guatemaltecas a la educación, es una responsabilidad de todos los sectores.

La iniciativa ha tenido frutos muy diversos. En 1993, el Ministerio adoptó las “políticas y estrategias de la educación de las niñas para el quinquenio 1993-1998”. Estas políticas cubren varias áreas: aumento de matrícula, retención y promoción en el sistema escolar; contenidos específicos sobre mujer y educación femenina en los currículos y materiales; educación de la comunidad escolar y los padres de familia; y coordinación intersectorial. Asimismo, el Ministerio creó un fondo de becas para niñas indígenas del área rural, que beneficiará a unas 5 mil pequeñas; este fondo proviene del viejo renglón de “gastos confidenciales de la Presidencia de la República”, que fue eliminado y transferido al sector educativo. Además, los planes nacionales de desarrollo 1992-1996 y 1997-2000 explícitamente incorporan objetivos, políticas, acciones y metas prioritarias referentes a la educación de la niña.

La Comisión ha obtenido el patrocinio de varias instituciones del sector público y privado para la ejecución de una serie de proyectos, entre ellos:

- "Eduque a la niña" arrancó en 1994, como un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Educación, AID, el Banco Mundial, la Fundación del Azúcar, la

Fundación Mariano y Rafael Castillo Córdova, la Comunidad Bahai y la Universidad Rafael Landívar. El proyecto comprende becas, promotoras sociales para apoyar a la niña y su familia, comités comunitarios para la selección y seguimiento de las becarias, materiales educativos para alumnos y maestros, y un estudio longitudinal sobre el impacto de los varias acciones sobre la escolaridad de las niñas.

- Los proyectos "Un Mundo Nuevo para la Niña" y "Promoción de la Educación de la Niña con Padres de Familia", se iniciaron con el patrocinio de la Fundación Castillo Córdova. El primero consiste en una campaña nacional de información sobre la importancia de educar a la niña; el segundo es una campaña dirigida especialmente a grupos rurales mayahablantes.

- La Universidad Rafael Landívar, a través de su Instituto de Lingüística, ha producido y traducido a los principales cuatro idiomas mayas una colección de cuentos para niñas.

- La AID incorporó desde 1991 el "Programa de la Niña" al “Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Básica," lo cual aporta materiales educativos, capacitación de maestros y el apoyo a los esfuerzos de la Comisión.

A pesar de los logros de la Comisión, no todo ha sido favorable. Algunos se preguntan si el programa no discrimina en contra de los niños, siendo así que ellos también afrontan una serie de barreras para inscribirse, mantenerse y completar la educación primaria. Otros se preguntan si el enfoque responde a las características culturales de las poblaciones indígenas. Un tercer tema de discusión ha sido el de la cobertura real lograda hasta el momento. Una parte importante de los recursos se han destinado a la difusión, y todavía son pocas las comunidades y niñas beneficiadas por el programa.

A pesar de estas limitaciones y divergencias, en el país existe un consenso sobre la urgente necesidad de invertir en el desarrollo educativo de las comunidades campesinas y, de manera particular, en la educación de la niña y de la mujer.

Cuadro 6. 5. EDUCACION Y VALORES: EL DESARROLLO MORAL

Todas las naciones esperan que sus jóvenes desarrollen rasgos de personalidad que se acerquen a sus ideales. Estos rasgos incluyen virtudes sociales, valores, hábitos y comportamientos, una concepción del mundo y una discriminación de lo que es bueno y deseable. Aunque para filósofos y educadores de todos los tiempos, desde Aristóteles a John Dewey, el propósito de la educación ha sido la formación de la persona, incluyendo sus valores o carácter, nunca antes se había sometido este aspecto del desarrollo humano al escrutinio de la ciencia positiva. Pero tampoco antes, los problemas de violencia y crimen, uso de drogas, abuso sexual e irresponsabilidad cívica, protagonizados por jóvenes y niños, habían alcanzado las proporciones sugeridas por las estadísticas de la mayoría de los países.

A partir de los estudios de Piaget sobre cómo evoluciona la inteligencia en los niños, se produjo un interés muy grande en torno de las dimensiones cognoscitivas del pensamiento moral. Según estudios recientes, parecen existir patrones de desarrollo del juicio moral que se ajustan a un proceso de equilibrios y desequilibrios que conducen -a través de diferentes etapas- a niveles cada vez más altos y complejos de razonamiento. Pero no solamente el juicio, sino también otros componentes afectivos de la conducta moral, tales como la empatía o capacidad de asumir la posición de otro, evolucionan naturalmente durante los primeros años de vida. En forma paralela al desarrollo de la inteligencia, este proceso es predecible y susceptible de ser alterado por la educación en forma indirecta, por medio de un clima o atmósfera que facilite el ejercicio del pensamiento moral y de la responsabilidad personal, o en forma directa, a través del diálogo y el análisis de dilemas morales.

Algunos investigadores han intentado esbozar las grandes etapas que caracterizan el proceso evolutivo de la moralidad infantil, basados en la forma como la gente razona y toma una decisión frente a un conflicto entre dos valores en competencia. Ellos suelen incluir al menos las siguientes fases:

- Una orientación al castigo y al premio, y al poder físico y material
- Una moral individualista, de orientación hedonista con una concepción de las relaciones humanas basadas en la reciprocidad y el intercambio de favores
- Una moral interpersonal, de estereotipos de comportamiento aceptables por los grupos inmediatos de relación
- Una moralidad social, orientada por la ley, la autoridad y el orden

- Una moralidad inspirada en los derechos humanos y el bienestar social
- Una moralidad de principios universales y comprensivos.

El conocimiento de los procesos involucrados en el desarrollo del pensamiento moral, abre un panorama muy amplio a los educadores, aunque no ofrecen un contenido, ni una dirección humanista que permita a las escuelas diseñar actividades específicas de educación que busquen propósitos que van más allá de la dimensión cognoscitiva del desarrollo humano. Esta dirección la proporcionan los valores morales. Es decir, los valores universales de responsabilidad, respeto y compromiso social, democracia e igualdad, sobre los cuales se apoyan la vida colectiva, la nacionalidad y las relaciones interpersonales.

El razonamiento moral, la dimensión afectiva del desarrollo individual asociada a la adquisición de valores, y el comportamiento social resultante, constituyen los fines de la educación moral. Aunque muchos de los actuales esfuerzos de educación de valores no suelen estar acompañados de evaluaciones sobre su efectividad, algunos estudios demuestran que programas escolares cuidadosamente diseñados para promover valores, logran efectos considerables al menos en tres áreas de la vida de los estudiantes: el comportamiento en la escuela, destrezas en la solución de problemas sociales, y compromiso con valores democráticos.

Todas las instituciones y ambientes donde se desarrolla la vida de los niños y jóvenes toman parte activa en la formación de la moral social. Los medios de comunicación, las redes de información, los grupos políticos, las pandillas juveniles, el comercio, presentan valores, patrones de decisión y modelos de vida, en competencia. Es apenas lógico que las escuelas, las familias y los gobiernos quieran formular metas explícitas para la educación moral, sobre las cuales se apoye la construcción de una sociedad compasiva, justa y democrática.

Cuadro. **6.6 EL "KNOW-HOW" DEL TRABAJO**

Por la Secretary´s Commission on Achieving the Necessary Skills, US Department of Labor.

La comisión ministerial sobre logro de las destrezas necesarias (SCANS: *Secretary´s Commission on Achieving Necessary Skills*) del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, consultó informantes de empresas, sindicatos, maestros y analistas del sector educativo, para identificar los cambios del sistema escolar que podrían conducir a una formación más adecuada a las necesidades de productividad y competitividad de las empresas. Su diagnóstico final fue el siguiente.

Fundamentos (Competencias fundamentales)

Habilidades básicas: Lectura, escritura, aritmética y matemáticas, expresión oral y capacidad de escuchar.

Aptitudes analíticas: pensamiento creativo, toma de decisiones, solución de problemas, visualización mental, capacidad para aprender y para razonar.

Cualidades personales: responsabilidad, autoestima, sociabilidad, autocontrol e integridad.

Competencias (Laborales transversales)

Recursos: uso productivo de tiempo, dinero, materiales, espacio y personal.

Relaciones interpersonales: trabajo en equipo, servicio a clientes, liderazgo, negociación y trabajo con personas con antecedentes culturales diversos..

Información: búsqueda y evaluación de datos, organización y mantenimiento de archivos, interpretación de comunicaciones, y uso de los computadores para el procesamiento de la información.

Tecnología: selección de equipos y herramientas, aplicación de tecnologías a tareas específicas, mantenimiento y reparación simple de equipos.

Sistemas: comprensión de los sistemas, organizacionales y tecnológicos, monitoreo, y mejoramiento o diseño de los mismos.

Adaptado de: Secretary´s Commission on Achieving the Necessary Skills. *What Work Requires of Schools: A SCANS Report for America 2000.* Washington: U.S. Department of Labor, 1991.

CUADRO 6. 7. Que hace que una escuela sea eficaz

Por Helen J. Craig
Academy for Educational Development

> El éxito de cada escuela es la clave para elevar la calidad general de la educación. Las escuelas eficaces poseen ambientes de aprendizaje conducentes a mejorar en forma inequívoca el rendimiento de los estudiantes. Las escuelas eficientes modifican sus ambientes de acuerdo con las necesidades cambiantes de aprendizaje.

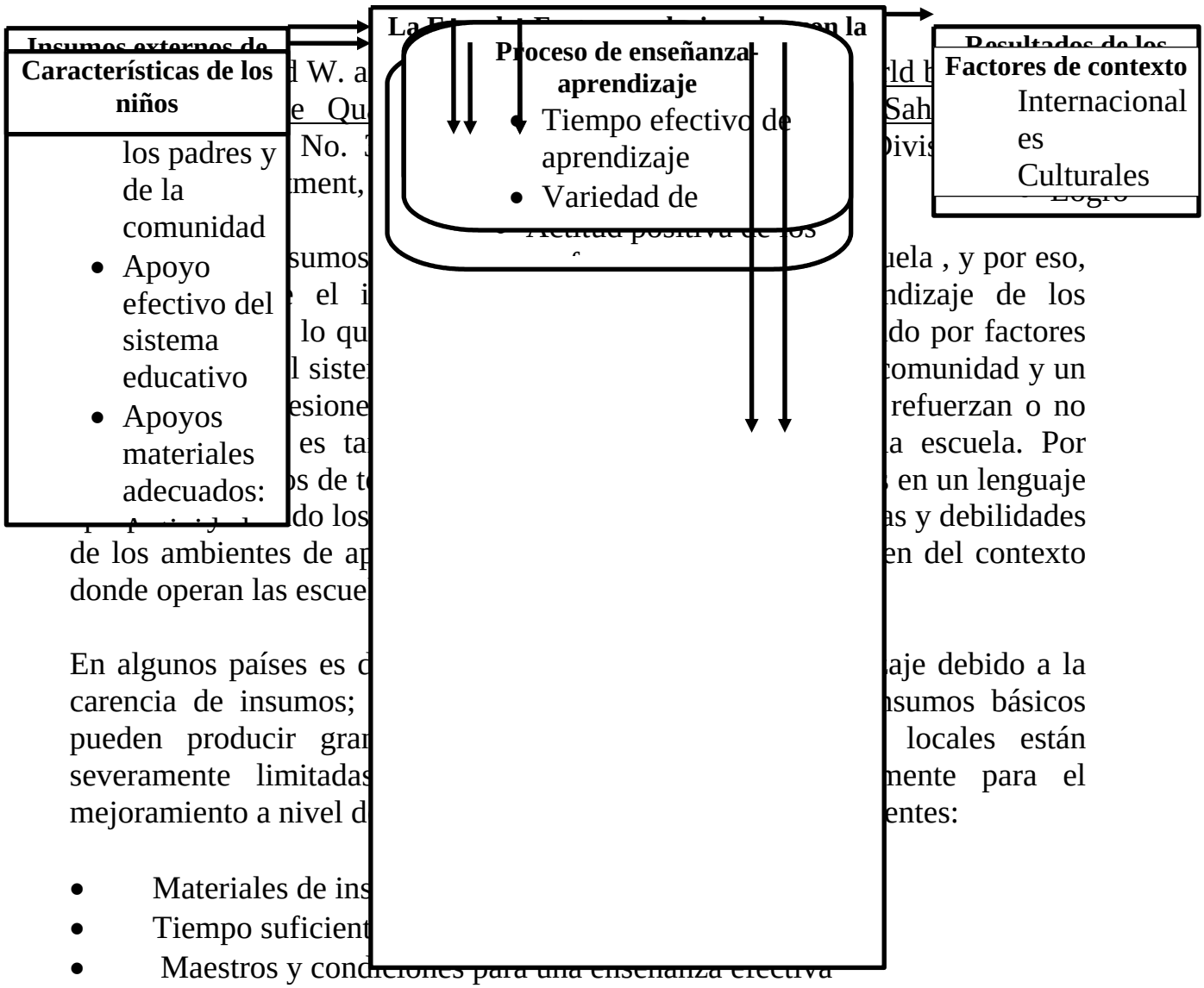
Términos como "calidad de la educación" o "escuelas eficaces" son un poco ambiguos y difíciles de definir, a menos que se identifiquen los elementos de aprendizaje asociados con ellos. De manera sencilla, el ambiente de aprendizaje consiste en *qué* se enseña, *cómo* se enseña y en *cuál contexto* se enseña [198]. Algunos de estos elementos incluyen *insumos* tales como los materiales de instrucción, un currículo relevante y con una secuencia apropiada, un tiempo de aprendizaje y variadas prácticas de enseñanza. Otros elementos incluyen *procesos*, como decir flexibilidad organizacional y liderazgo escolar, que interactúan con otros procesos e insumos. Cómo y porqué ocurren ciertas interacciones, depende de las culturas específicas de determinadas escuelas o comunidades. Por este motivo las escuelas son muy diferentes unas de otras, a pesar de poseer estructuras similares.

Aunque no siempre es posible (o siquiera deseable) "medir" todos los elementos de un ambiente de aprendizaje, es posible saber si su calidad está mejorando, a través del progreso de los estudiantes. Si los estudiantes no avanzan, se necesita identificar y modificar los factores obstruyentes en el

[198] Henevald W. 1994. Planning and Monitoring the Quality of Primary Education in Sub-Saharn Africa. Technical Note No.14 Human Resources and Poverty Division, Africa Technical Department, Washington .: World Bank

ambiente de aprendizaje; pero tales elementos pueden variar mucho de una escuela a otra. Por esta razón, no es fácil generalizar; el proceso de aprendizaje es más complejo de lo que suponen la mayoría de los modelos, y en especial el modelo econométrico insumo-resultados que prevalece hoy. Es necesario prestar atención a los procesos y la dinámica organizacionales, no solamente a un conjunto de insumos aislados. Así, el cuerpo docente y administrativo de cada escuela hará bien en reunirse para descubrir los factores que requieren atención en su caso particular, y para discutir soluciones alternativas. La Gráfica siguiente enumera los principales factores que han sido identificados a través de diversas investigaciones:

Gráfica 6. 1. Factores que determinan la eficacia de la escuela



l W. a ld b
e Qu Sah
No. 3 Divis
ment,

sumos uela , y por eso,
el i ndizaje de los
lo qu do por factores
l siste comunidad y un
esione refuerzan o no
es ta a escuela. Por
s de t en un lenguaje
do los as y debilidades
de los ambientes de ap en del contexto
donde operan las escue

En algunos países es d aje debido a la
carencia de insumos; sumos básicos
pueden producir gran locales están
severamente limitadas mente para el
mejoramiento a nivel d entes:

- Materiales de ins
- Tiempo suficient
- Maestros y condiciones para una enseñanza efectiva

Se pueden obtener ganancias posteriores importantes cuando los procesos y factores organizacionales mencionados anteriormente se discuten y analizan, y se resuelven en forma colectiva.

En conclusión, la escuela juega un papel clave en el rendimiento escolar, aunque no pocas veces se olvida su importancia cuando se formulan políticas y estrategias nacionales. No obstante, las políticas del gobierno central en materia de aprendizaje pueden ser más efectivas si reconocen las necesidades particulares identificadas por cada la escuela. Los programas de calidad deben concebirse como *un conjunto de insumos y procesos* interrelacionados, que responde a necesidades especiales de cada país y cada comunidad. En términos de la eficacia de la escuela, el primer aspecto a considerar en es el cambio de su ambiente de aprendizaje. El segundo aspecto es la medición y evaluación del aprendizaje, para poder corregir el rumbo.

Cuadro 6. 8. ESCUELA DE JORNADA COMPLETA*

Un estudio de caso realizado en Brasil sobre las ventajas y desventajas de las políticas educativas del final de la década de los 80, tendientes a ampliar la jornada escolar, ofrece las siguientes conclusiones:

La preocupación fundamental de los programas de ampliación de la jornada escolar no es necesariamente ofrecer más y mejor educación a la población, sino solucionar problemas sociales identificados fuera de la escuela y de naturaleza no pedagógica.

Los establecimientos educativos de tiempo completo son muy costosos, lo que impide su generalización hacia una capa muy amplia de la población.

Las escuelas de jornada completa no garantizan la disminución del número de niños en la calle. El problema de las familias de bajos ingresos es esencialmente económico y muchas veces éstas se ven obligadas a utilizar el trabajo infantil para redondear sus ingresos.

Las experiencias “menos escolarizadas” de ampliación de jornada se caracterizan por un menor control burocrático y un espacio más fecundo que permite que el niño tenga mayores posibilidades de desarrollar más y mejor sus potencialidades y mostrarse más creativo que en un ambiente escolar tradicional. Lo anterior contribuye a la formación de una autoimagen positiva y alimenta, en el maestro, una mayor creencia en las capacidades de los niños y una mayor expectativa sobre su éxito en las tareas que se proponen realizar.

No obstante lo anterior, es peligroso sobrevalorar este tipo de estrategias “desescolarizadas”, pues podrían llevar a una subestimación del rol de la escuela. Por lo tanto, es importante que las experiencias de ampliación de la jornada escolar no conduzcan a la siguiente dicotomía: prácticas autoritarias asociadas a la transmisión sistematizada de contenidos, mientras que prácticas “más democráticas” se asocian a la no necesidad de dicha transmisión. Lo más importante es buscar formas de articular el trabajo educativo con niños y adolescentes, de modo que puedan aprender bien, sintiéndose bien en la escuela.

El problema de la ampliación de la jornada escolar no se restringe a duplicar el tiempo de permanencia en la escuela. Las políticas públicas deberían atacar prioritariamente, en una primera etapa del proceso de ampliación de la jornada, aquellos establecimientos que requieran que sus niños y jóvenes tengan por lo menos las cuatro horas diarias de clase (en el caso de Brasil este es el mínimo contemplado en la ley).

Para la extensión de la jornada no debe considerarse solamente el aumento del tiempo diario de atención escolar, sino también la provisión de las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de la escuela y el desarrollo de su función específica: espacio y condiciones para la instrucción y la vivencia, con profesionales capacitados y bien remunerados, instalaciones adecuadas, refrigerio, autonomía escolar para atender los intereses de los clientes.

Es necesario conocer y comprender las concepciones de mundo, valores, formas de ser de las clases menos favorecidas, así como su

determinación histórica. Este conocimiento es básico para que los proyectos educativos revisen las perspectivas de socialización que han sido formuladas para los niños de estas clases y se formulen otras, consistentes con sus necesidades y experiencias.

- Los proyectos de ampliación de la jornada escolar deben partir del conocimiento más preciso posible de la realidad concreta en la que se da el servicio educativo oficial, en el sentido de verificar la naturaleza de la escolaridad que se pretende extender.

- Los programas de ampliación de la jornada escolar no deben olvidar que la escuela tiene un importante rol social en el sentido de atender el derecho de la ciudadanía a la apropiación del saber históricamente acumulado. No debería asignarse a la institución escolar funciones diferentes a su tarea instruccional específica, tales como alimentación, servicios médicos y odontólogicos. No obstante, frente a la incapacidad de los programas sociales para atender ese tipo de demandas, en muchos casos es necesario ejecutarlos dentro de la institución escolar, como complemento de su función pedagógico-instruccional; de lo contrario se hipertrofian las actividades supletorias en detrimento de la obligación de socialización del saber, descaracterizando la institución escolar como instancia de apropiación del saber sistematizado.

- Los planificadores deben analizar otras alternativas de uso del tiempo libre de niños y jóvenes, sin comprometer la autonomía de las unidades escolares para crear, innovar, descubrir nuevas alternativas, sin trabas legales ni burocráticas.

- No necesariamente la extensión de la jornada es la solución: por sí sola no tendrá el poder de hacer funcionar la escuela de manera óptima. No hay duda de que la extensión de la escolaridad debe dar, en principio, mejores condiciones para el desarrollo de contenidos, ya que el tiempo es un recurso didáctico no despreciable. Pero queda el interrogante de si solamente la extensión del tiempo diario de permanencia en la escuela traerá algún beneficio a la educación sobre todo si no se atacan otros problemas que, por abarcar gastos, compiten con la adopción de dicha ampliación.

*Resumido de V. Henrique Paro et al (1988): **Escola de Tempo Integral. Desafio para o Ensino Público**. Sao Paulo, Cortez Editora.

CUADRO 6. 9 **ESCUELA NUEVA: MEJORES AMBIENTES DE APRENDIZAJE**

El Programa Escuela Nueva ha contribuido a mejorar, con un bajo costo, la calidad de la educación de las escuelas rurales colombianas en términos de cobertura y resultados de aprendizaje, en comparación con los de las escuelas tradicionales. Así lo reportan diferentes estudios y mediciones [199]. Su éxito, a lo largo de 23 años, se atribuye a una concepción sistémica de la escuela y, en consecuencia, al diseño de un "paquete educativo" que considera e intenta afectar integralmente los aspectos básicos del sistema: el currículo, la administración y organización, la capacitación docente, y las relaciones con la comunidad.

Al Programa Escuela Nueva se le reconoce la dotación de ricos ambientes de aprendizaje (insumos transformados en procesos), tales como [200]:

---

[199] Rodríguez, José. *El logro en Matemáticas y Lenguaje en la educcaión primaria en Colombia.* Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1.978. Rojas, Carlos y Castillo, Zoraida. *Evaluación del Programa Escuela Nueva.* Bogotá, Instituto SER de Investigación y Ministerio de Educación Nacional, 1.988; Ministerio de Educación Nacional. *Saber. Sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación. Primeros resultados: matemáticas y lenguaje en la básica primaria.* Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Colección Documentos del Saber, No. 1, 1.992. Loera, Armando y McGinn, Noel. *La repitencia de grado en la escuela colombiana: resultados de una exploración sobre los factores asociados a la repitencia y a las políticas de promoción.* Boston, Harvard Institute for International Development y Ministerio de Educación Nacional, 1.992. Psacharopoulos, George; Rojas, Carlos y Vélez, Eduardo. *Achievement evaluation of Colombia's Escuela Nueva. ¿Is multigrade the answer?* Washington, Banco Mundial, Abril de 1.992. Departamento Nacional de Planeación. Misión Social. *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos.* EN: Planeación y Desarrollo. Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Vol. XXVIII, No. 1, enero-marzo de 1.997.

[200] Entre las evaluaciones del Programa vale mencionar: Schiefelbein, Ernesto. *In sarch of the school of the XXI Century. ¿Is the colombian Escuela Nueva the right pathfinder?* Santiago de Chile, Unesco-Unicef,

1. Guías de enseñanza para el maestro y de autoaprendizaje para los estudiantes en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales. Las guías del maestro le permiten diseñar creativamente su proceso de enseñanza, adaptándolo a las particularidades de los diferentes contextos socioculturales y regiones donde opera; así mismo le ayudan a manejar varios grupos al tiempo para ofrecer una atención más personalizada. Las guías del estudiante están diseñadas para respetar su ritmo de aprendizaje y el ausentismo provocado por las actividades agrícolas, la enfermedad u otra razón justificada. Las guías promueven el aprendizaje activo, el desarrollo de habilidades cognitivas, el autoaprendizaje, la discusión en grupo, la toma de decisiones y la observación y sistematización de elementos del medio donde se encuentra la escuela.

2. Rincones escolares son espacios concebidos para desarrollar la observación, experimentación y manipulación de objetos y materiales producidos por los niños o traídos de la comunidad y organizados de acuerdo con las cuatro áreas del currículo: lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales.

3. Biblioteca escolar/de aula dotada de material de referencia (diccionarios, libros de texto, literatura infantil y libros sobre tópicos del área rural). Complementa el trabajo de las guías y los rincones escolares, permite el trabajo en grupo y el cambio de actividad de los estudiantes adelantados.

4. Diario escolar. Este recurso permite al estudiante ejercitar su escritura y su habilidad para comunicarse, a tiempo que da continuidad a la experiencia escolar. Es una fuente inagotable de preguntas, acopio de conocimientos y avances personales susceptibles de uso en los procesos de aprendizaje.

5. Mapa escolar. Elaborado como parte de las actividades curriculares, con información de la comunidad, representa el área escolar y su vecindario. Es un registro de la población veredal, del calendario de actividades agrícolas y ganaderas, y de la vida social y cultural.

1.991 y Colbert, Vicky, Chiappe, Clemencia y Arboleda Jairo. *The New School Program: More and Better Primary Education forCchildren in Rural Areas in Colombia.* EN: Levin, Henry M. Y Lockheed, Marlaine E. Effective Schools in developing countries. London-Washington, D.C., The Palmer Press, 1.993.

6. Incorporación de la vida local al aprendizaje a través de ejemplos de la vida comunitaria, del uso de leyendas, cuentos, rimas e historias locales, y de la participación de los padres en algunas actividades escolares.

7. Promoción flexible y no repitencia, las cuales hacen posible el avance del niño a su propio ritmo, la culminación de la primaria y la reducción del efecto nocivo de las interrupciones en el ciclo escolar.

8. Actividades remediales donde los estudiantes más adelantados se constituyen en tutores de los más atrasados y colaboran así en la prevención del fracaso escolar.

9. Mesas de trabajo en grupo. El aula de clase está organizada con pupitres hexagonales que permiten la interacción entre 4 o 5 estudiantes.

10. Gobierno escolar. No sólo para promover valores cívicos y democráticos sino para contribuir al orden y mantenimiento escolar de manera solidaria, participativa y tolerante. Comités de limpieza, mantenimiento, deportes, jardinería, periódico escolar, biblioteca, recreación, disciplina, cooperación en el proceso instructivo, y ornamentación.

11. Formación permanente del maestro. Concebido como el facilitador de las condiciones de aprendizaje, tiene un rol privilegiado como líder en la escuela y en la comunidad. Los talleres, los materiales, la biblioteca, los microcentros, el establecimiento de redes y las visitas a las escuelas demostrativas son las estrategias de entrenamiento en el programa y de mejoramiento de su práctica pedagógica a partir de los problemas de la enseñanza y aprendizaje de los niños.

En conclusión, el paquete educativo proporciona herramientas y recursos para un buen desarrollo personal y social del estudiante, a través de la metodología activa, el trabajo en grupo, la motivación y compromiso del estudiante con la búsqueda del conocimiento, la posibilidad de optar entre el abanico de ofertas del programa, el desarrollo de la habilidad de pensar, analizar, investigar, crear y aplicar conocimiento, y el mejoramiento de la autoestima de los niños.

Cuadro 6. 10. ¡ÁBRETE, PANTALLA¡

El PROGRAMA “TELEDUCO” DE BRASIL

Machado es un obrero que aprovecha cada minuto para contar y escribir historias. Cida, que es buena para los negocios, y Cidinha, para los diseños creativos, pasaron de la amistad a los negocios, se hicieron socias y fundaron una microempresa. Maristela pasa varias horas del día transmitiendo a niños y adolescentes su fascinación por la Física y la Matemática. Pedro es el cartero animoso y simpático que se relaciona con toda la gente en las calles de Río de Janeiro.

Todos estos personajes frecuentan heladerías, fábricas, agencias de viajes, edificios en construcción, centros comerciales, cultivos de caña o café o van a cine. Y aunque no lo parezcan, los cuatro son maestros. Nunca están en un aula pero enseñan Matemática, Biología, Inglés, Geografía, Lengua Portuguesa, Física, Química o Historia. Los cuatro son quizás los personajes más famosos del Telecurso 2000 (TC 2000), una innovadora experiencia de educación a distancia para brasileños entre los 15 y los 35 años que terminaron sus estudios básicos y no están calificados para entrar al mercado laboral.

Los maestros y personajes aparecen en lugares cotidianos porque la propuesta pedagógica renuncia a usar la metáfora tradicional del aula de clase, explora la enseñanza desde las situaciones concretas de la vida cotidiana, presenta al alumno escenarios y personajes cercanos a su mundo, elimina los estereotipos del maestro y del estudiante e incita a éste último a actuar como sujeto del aprendizaje. El proceso de aprendizaje está abierto en muchos momentos a juicios de valor que obligan al estudiante a mirarse como ciudadano. En todas las escenas de los vídeos participan actores profesionales, salvo en las breves entrevistas con profesores reconocidos.

La propuesta pedagógica se basa en cuatro principios básicos: educación para el trabajo, desarrollo de habilidades básicas, reconstrucción de la ciudadanía y enseñanza en contexto. Los contenidos curriculares de cada una de las áreas fueron solicitados a profesores con reconocimiento académico en educación básica y en educación de adultos.

El TC 2000 comenzó en 1995 como sustituto de los Telecursos que durante 15 años fueron transmitidos por estaciones de televisión y sobre cuyo alcance no hay estadísticas confiables, aunque de seguro millones de brasileños los seguían a diario. La nueva etapa del programa y su propuesta pedagógica, responden a las presiones demográficas de 115 millones de habitantes, 16 de

los cuales son analfabetas y 20 millones están a medio educar. También hay presiones económicas, porque a partir de los años 90 las exportaciones brasileñas comenzaron a tener resistencias en el mercado mundial ya que no cumplían con normas de calidad internacionales. La empresa brasileña tuvo que revisarse críticamente en función de la educación y de la escuela.

El TC 2000 es un programa condensado de enseñanza básica que puede realizarse en tres modalidades. La primera es por recepción libre a través de la televisión, con apoyo de textos y realización de los ejercicios propuestos. La segunda es una telesala a la cual el alumno asiste para tomar las lecciones; la telesala funciona en una escuela, empresa, sindicato, iglesia o asociación comunitaria. La tercera es a través del correo: el alumno asiste a la teleaula, estudia en los textos y consulta sus dudas por correo. En los centros a distancia hay orientadores del aprendizaje a disposición de los alumnos, en horarios preestablecidos, durante los cuales pueden dilucidar sus dudas. En el centro a distancia los alumnos pueden estudiar individualmente o en grupo.

Cuando el estudiante juzga que tiene dominio de las lecciones tomadas puede acudir a los exámenes periódicos de evaluación ofrecidos por el Estado con un sistema de créditos que son reconocidos en todo el territorio nacional.

TC 2000 se emite por la Red Globo entre las 6:15 y las 7:00 de la mañana. Cada lección, de 15 minutos, es retransmitida en otros horarios por la Red Educativa, la Red Cultura y la Red Vida. El primer grado del programa consta de 360 lecciones que necesitan 90 horas de televisión y 630 horas de estudio individual o en grupo, mientras el segundo grado consta de 420 lecciones impartidas en 105 horas de televisión con una exigencia de 735 horas de trabajo personal o en grupo. El tercer grado o “Profesional en Mecánica”, comprende 360 lecciones con una carga de televisión 90 horas y trabajo individual o en grupo de 630 horas.

Muchos usuarios graban las lecciones en vídeo para repetirlas en horarios más convenientes. Adicionalmente, las grabaciones son vendidas a precios módicos y los materiales escritos que apoyan el programa se pueden adquirir en los puestos de revistas.

El TC 2000 ha celebrado convenios con Universidades, Secretarías de Educación de los Estados y Municipios, Ministerios, Fundaciones y ONGs; también ha formalizado Términos de Adhesión con empresas, gracias a los cuales se han abierto 4000 telesalas a donde asisten regularmente 110 mil tele

alumnos. El número de personas que simplemente ve los programas en la mañana para aprender y entretenerse, alcanza ya al millón cuatrocientos mil, únicamente en la ciudad de Sao Paulo. Digno de destacar es que la calidad de los programas es equivalente a la mejor de la televisión comercial.

El TC 2000 deja huellas en otros sectores. La televisión a menudo ofrece programas de extensión agrícola y desarrollo de pequeños negocios: la audiencia de estos programas puede alcanzar varios millones de televidentes. Recientemente, la Federación Brasileña de Transportes alquiló un satélite y ofreció 10 horas por día de entrenamiento en asuntos de comercio y transporte. Hoy existen 1.200 aulas de clase en todo el país, la mayoría en empresas de transporte.

Debido al enorme potencial demostrado por el TC 2000, la Fundación Roberto Marinho decidió ampliar su trabajo en el sector educativo con la creación de un canal especializado que transmitirá 16 horas diarias de programación, con énfasis en enseñanza curricular para el primero y segundo niveles, la enseñanza extra curricular, la capacitación de profesores, educación preescolar, enseñanza profesional, educación para la ciudadanía y para la familia.

El canal de educación será difundido por Globosat, para un público potencial de 30 millones, 500 mil estudiantes de enseñanza fundamental, un millón trescientos mil profesores, 14 millones de niños en edad preescolar, trabajadores, estudiantes de educación suplementaria y público en general. Las escuelas públicas recibirán la señal gratuitamente y podrán grabar los programas para el uso en el aula.

Quizás todos ellos, cada mañana, cumplan una cita con la Tele. Una cita que abran de comenzar diciendo ¡Ábrete pantalla!

CUADRO 6. 11. **DE LA PRENSA TIPOGRAFICA A LA EDITORIAL CIBERNETICA**

Por José V. Alvarez

La publicación de libros ha sido el medio más idóneo para el acceso a la información y a la educación, parte esencial de los derechos humanos

consagrados universalmente. El desafío que en materia editorial enfrentan América Latina y el Caribe en los próximos 25 años es de enormes proporciones: sólo los aproximadamente 360 millones de escolares, lectores obligatorios, consumirán más de mil millones de libros en el año 2020. Pero la infraestructura existente - muy notable en países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México - es aún precaria para responder a este reto. La producción de libros por cada 100.000 habitantes no alcanza a 10 por año, muy por debajo del promedio de los países industrializados, que supera los 70 títulos [201].

Esta demanda creciente no afectará sólo a los editores e impresores, sino a la sociedad en su conjunto. Los sectores agrícolas, financieros y de ciencia y tecnología se verán obligados a explorar caminos más flexibles y eficientes para responder a las necesidades de aprendizaje e información de la sociedad del conocimiento. Estas necesidades se concentran en tres áreas fundamentales: los recursos naturales de parcial renovación - el papel, por ejemplo- ; los recursos técnicos de producción editorial e información; y los recursos humanos, intelectuales, de investigación y de creatividad. Es necesario comenzar desde ahora a multiplicar la capacidad instalada de producción editorial. Pero es aún más importante fortalecer la investigación tecnológica que permita a los sistemas educativos de la región resolver problemas y carencias antiguas y desarrollar una enseñanza más actualizada y de calidad, y a la industria editorial y del aprendizaje, una inserción sólida en el mercado mundial de la información.

Pero si los retos son incalculables, las oportunidades que se abren a la industria editorial tampoco tienen precedentes en la historia humana. Por una parte la investigación sobre la percepción, la lingüística, las gramáticas nuevas, y en general el mundo de la imagen y de la realidad virtual, ofrecen un panorama ilimitado a la imaginación y la creatividad. Por otra parte, el avance de la tecnología fotográfica, de impresión y de información contribuye a romper las barreras que impedían en el pasado un acceso abierto e ininterrumpido al conocimiento.

La política editorial del inmediato futuro tendrá que elaborarse sobre la base de parámetros surgidos de un contexto nuevo. Ya no puede formularse sobre la idea de mercados domésticos, sino dentro de una perspectiva regional y global. No puede basarse en tecnologías ya dominadas aunque cambiantes -

---

[201] United Nations Development Program, Human Development Report 1994, Dehli, Oxford Universitry Press, Table 16.

como la imprenta de las décadas anteriores - sino que ha de apoyarse sobre un proceso de cambio que sólo puede orientar la investigación constante. Nuevos actores, además de las tradicionales empresas editoriales, formarán parte del mundo del libro y de la industria del aprendizaje, lo cual conducirá a consorcios y alianzas que puedan utilizar las ventajas de diferentes tecnologías. Pero esto no eliminará, sino que aumentará los problemas de carácter legal y ético que existen en torno de la actividad intelectual y de comunicaciones.

Esta política deberá abarcar al mundo de la comunicación en general para brindar una variedad de opciones que garanticen la recepción, ejercicio, enriquecimiento, nuevas creaciones y proyecciones de la cultura en todas sus expresiones: educación, estética, ciencia y tecnología, socialización y producción económica. La política deberá además buscar un balance: (a) Entre la conveniencia de reunir las potencialidades de los diversos medios de comunicación para propósitos educativos, y la necesidad de evitar el monopolio con afán de control del poder político, económico, intelectual o religioso; (b) Entre la apertura informativa, y el adecuado desarrollo de nuestros niños y adolescentes; y (c) Entre el valor económico de la información, y la democratización del conocimiento.

Los dilemas de la política en el mundo aún desconocido de los espacios cibernéticos se incrementarán a medida que la información recorra el mundo entero y se desdoble en páginas escritas que pueden ser convertidas en libro, en cualquier momento y en cualquier cantidad. Más aún, dispondremos de libros que los consumidores pueden ordenar a la medida y hasta inventar y producir al ritmo del toque humano, por medio de la activación de los fluidos eléctricos del organismo, capaces de activar los microchips y las emisiones de microláser. ¿ Cómo se protegerán entonces los derechos de los autores, editores e ilustradores en este salto de la tipografía a la editorial cibernética? ¿ Cómo se garantizará el acceso de todos a los tesoros incalculables de conocimiento, fuente primordial de riqueza, que la humanidad ha acumulado? ¿ Como guiaremos a nuestros niños en su exploración de la dimensión no euclidiana de las redes informáticas, apenas esbozadas por la Internet?

El libro será - como siempre ha sido el instrumento mágico del desarrollo y perennidad de la cultura. Los petroglifos de la prehistoria, las tablas cuneiformes, los papiros, los códices mayas, los manuscritos iluminados, la producción tipográfica de los últimos cinco siglos, prepararon el advenimiento de la biblioteca invisible pero omnipresente, que constituirá el centro vital del

progreso humano. Sin embargo, la tecnología de producción, las formas de distribución y consumo y la propia arquitectura del libro, y especialmente del libro de texto, responderán a paradigmas nuevos.

En esta construcción, tanto la política pública como el liderazgo de los empresarios de las Américas tienen un papel y una responsabilidad histórica. Ninguna reforma educativa, desde el preescolar hasta el posgrado, puede llegar a sus últimos beneficiarios sin el concurso del mundo editorial. La experiencia pasada sugiere, además, que las innovaciones más profundas y estables en el currículo escolar en los países de América Latina serán impulsadas y sostenidas a través de los libros de texto. Pero, aunque la industria del libro se ha enfrentado a sucesivos cambios tecnológicos desde antes de que Gutemberg inventara la imprenta, nunca había encarado una situación de revolución sobre el concepto mismo de libro, que gira cada día más en torno de la electrónica la cual, de apoyo auxiliar a la producción editorial, se está convirtiendo en su rasgo esencial.

La industria editorial el Continente tiene tres tareas fundamentales. La primera es lograr una transición tecnológica tanto en el llamado "hardware" (la técnica de producción, impresión distribución), como en el "software" o contenido y estrategia pedagógica. No es posible un salto repentino, cuando los países de América y el Caribe, con 17 computadores personales por cada mil habitantes, distan mucho del promedio mundial de 43 y del promedio de 201 de los países de altos ingresos [202].

La segunda tarea es trabajar en consorcio con los medios de comunicación y con los productores de tecnología como las universidades y los centros de investigación, para desarrollar productos de mejor calidad, capaces de ayudar a resolver los problemas de equidad en el acceso al conocimiento y la educación, y de cerrar la brecha de información que se expresa en el hecho de que mientras en Finlandia hay 542 usuarios del Internet por cada 10.000 habitantes, en Ecuador hay uno por cada 20.000.

La tercera tarea es fortalecer su posición en el mercado del mundo hispánico del que tradicionalmente se han beneficiado las compañías europeas y norteamericanas y asegurarse un lugar en otras culturas y países.

---

[202] World Bank, The World Bank Development Indicators, Washington, DC., 1997

Pero la responsabilidad de contribuir al enriquecimiento de los libros de texto y sistemas de información para los niños y jóvenes, recae particularmente sobre la comunidad científica y los intelectuales, quienes contarán con medios nuevos para insertar su conocimiento en la actividad escolar, para liderar el desarrollo de nuevos modelos de educación a distancia, y para hacer de la educación una empresa compartida entre la universidad y la escuela.

A los gobiernos les corresponde: (a) Proporcionar la visión y el estímulo para regular el tránsito de la producción editorial actual al uso de la llamada "computación invisible" del primer cuarto del siglo XXI, (b) Buscar un consenso de las entidades internacionales, las administraciones locales y las fuerzas que intervienen en las actividades de la comunicación, en torno de los criterios que han de orientar las políticas editoriales y (c) Evitar el desequilibrio que parece agudizarse entre los grupos humanos conectados a las redes globales y los permanentemente subdesarrollados.

Cuadro 6. 12

PROYECTO ENLACES:

DE LA TIZA AL COMPUTADOR

"...nos sacaron al fin de la saliva y la tiza".

"...la escuela es vieja, pero somos futuristas".

"...ahora siento más como los alumnos, he perdido mi calidad de profesora; tengo una visión distinta del trabajo".

"...el caos es aparente, lo que hay es un montón de niños en torno a una computadora".

Quienes así hablan son maestras chilenas vinculadas a la Red Inter Escolar de Comunicación ENLACES [203], uno de los componentes del ambicioso Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación (MECE), impulsado por el gobierno desde 1991 (Ver el Cuadro 5.1 de este Informe).

[203] Testimonios recogidos por Iván Nuñez en Abriendo una Ventana al Mundo. Informática, Comunicación y Educación para Todos. El Proyecto "ENLACES" (CHILE), estudio de caso , Santriagao de Chile,

El programa está centrado en la educación básica para mejorar sus condiciones físicas, los insumos (textos, material didáctico, bibliotecas de aula), la salud escolar y el perfeccionamiento docente; también procura fortalecer la autonomía pedagógica y la capacidad de innovación de las escuelas. Con un criterio de orden ético y político, el mejoramiento de calidad se inició en las 900 escuelas de más bajo rendimiento en zonas de pobreza y en todos los planteles rurales de tipo multigrado. En su primera fase, el programa demandó 243 millones de dólares, de los cuales 170 fueron aportados por el Banco Mundial y el resto por el Estado. La segunda fase (1995-2000) concentrada en una reforma profunda de la educación secundaria, requiere inversiones por 206 millones de dólares, 37 de los cuales provienen del Banco Mundial y el resto de una contrapartida nacional. En ese marco, ENLACES decidió ampliarse a la educación secundaria.

La red se inició como un proyecto piloto en Santiago y pronto llegó a la novena región del país (Araucanía), una de las pobres y atrasadas en el sector educativo y con amplia influencia de la etnia mapuche. La idea de extenderla a esa zona era que si funcionaba bien allí, debería tener éxito en las demás áreas. En 1994, participaban 81 escuelas básicas (52 de ellas en la novena región), 20 en la zona de Santiago y 9 en otras regiones. Las escuelas estaban conectadas a 19 instituciones universitarias y de otro tipo. En noviembre de 1996, un año después de haberse convertido en un proyecto de cobertura nacional, la red había crecido significativamente: 306 escuelas, 165 liceos [204] y 31 instituciones universitarias y de otro tipo.

El Ministerio fijó la meta de incorporar 1.300 liceos municipales y particulares subvencionados entre 1995 y 1998, y la mitad de las aproximadamente 8.000 escuelas básicas municipales y particulares subvencionadas, antes del año dos mil. Como el Estado no tendrá recursos para todas las escuelas, optará por financiar totalmente el 25% de las más pobres y por cofinanciar el resto.

ENLACES apoya a las escuelas y liceos de todo el país, mediante una red de 7 centros zonales, coordinados por universidades chilenas y distribuidos en cuatro zonas (norte, centro, sur y sur austral). Los centros son responsables de capacitación de profesores, preparación de escuelas y liceos, operación de la red y coordinación del trabajo. La coordinación nacional es asumida por el Centro de Informática Educativa de la Universidad de la Frontera, en Temuco, a 600 kilómetros al sur de Santiago. La Universidad ha creado un programa de

[204] Los liceos chilenos son escuelas que ofrecen desde el noveno al duodécimo grado de secundaria

especialización para los profesores más interesados y activos de la red.

La mayoría de las escuelas ha obtenido apoyo estatal participando en concursos, otras han sido financiadas por sus municipalidades y algunas con sus propios recursos. Las Universidades han creado equipos de ingenieros, educadores y psicólogos para la capacitación de los docentes y el apoyo técnico a las escuelas. En una primera fase, los profesores asisten a talleres presenciales donde aprenden a *utilizar el software en función de un proyecto propio;* después utilizan las tecnologías informáticas para comunicarse con otras escuelas e *intercambiar información acerca de sus proyectos* y para vincularse con grupos de intereses afines. Solo después de cumplidas esas dos fases, los profesores forman a sus alumnos en el uso de los soportes lógicos. En diferentes momentos del año, los maestros asisten a talleres para *aprender el uso de herramientas específicas y su aplicación en situaciones de enseñanza y aprendizaje*. La capacitación también comprende manejo de herramientas para mejorar la gestión administrativa.

ENLACES ha desarrollado un soporte lógico especial llamado "La Plaza" que tiene varios componentes. "El Kiosco" es un espacio de información electrónica en forma de periódico, actualizado por las propias escuelas y con secciones de historietas educativas multimedia que estimulan la lectura y la escritura. "Encuentro" es un espacio para desarrollar proyectos entre alumnos y profesores de diversas escuelas. "El Museo", es una base de datos de uso muy simple, destinada a satisfacer las necesidades de material pedagógico. Además de programas de contenido como "El Cuerpo Humano" y "Pueblos de Nuestra Tierra", las escuelas disponen de soportes lógicos que permiten a alumnos y profesores desarrollar competencias en procesamiento de texto, planillas de cálculo y programas de dibujo o diseño.

ENLACES debe resolver algunos problemas prácticos. Los maestros tienen sobrecarga de trabajo no remunerado y un número todavía importante, aunque minoritario, ofrece resistencia al cambio, bien por desconfianza en sus capacidades o por escepticismo frente a las bondades educativas de la informática. Las escuelas más pobres, carentes de conexión telefónica, la suplen con radio frecuencias de difícil funcionamiento debido a la topografía del territorio. La cantidad de computadoras es insuficiente o muchas empiezan a ser obsoletas [205] y hay escasez de soportes lógicos de carácter educativo y

[205] La dotación mínima de equipos multimedia es de tres computadoras personales, impresora, módem, unidad de CD-ROM y su conexión telefónica a la red. Las escuelas secundarias reciben mínimo 11 computadoras, una de

exceso de material en inglés.

Mas allá de la máquina

La literatura oficial del proyecto es cuidadosa en subrayar que la informática es un medio al servicio de la persona y de la escuela y que, por tanto, *son los niños y maestros, no las computadoras, los protagonistas de la experiencia.* Los responsables de la red insisten en que no basta con dotar de computadoras a una escuela porque el reto es entender la tecnología, adaptarse a ella y *trabajar para la innovación y los usos creativos.*

ENLACES está pensado desde la perspectiva de un nuevo curriculum [206] para la educación media, que incorpora a la informática como un objetivo transversal. Al finalizar la educación media los y las estudiantes habrán desarrollado la capacidad de seleccionar y utilizar los recursos informáticos en forma autónoma y competente. Desde el punto de vista pedagógico, ENLACES reconoce cuatro roles en el uso de las computadoras y del software en las escuelas[207]. *Pedagógico*: herramienta de apoyo y material didáctico; elemento motivador y aliado de habilidades del lenguaje, de la comunicación, del raciocinio y del arte; *social y profesional***:** medio de contacto y comunicación entre pares, tanto a nivel local como nacional e internacional; *cultural*: ampliar la visión del mundo por medio del acceso a la información y la participación en redes; *administrativo:* apoyo a la gestión escolar.

Lo interesante de ENLACES es su entronque con los proyectos educativos. Esto hace que en cada escuela y en cada aula los procesos pedagógicos, estimulados por la red, tengan un sello propio, determinado por la relación de esos alumnos con el conocimiento. Si la informática es usada con la función más amplia de suministrar información y es integrada a los proyectos educativos, se consolida una estrategia didáctica que cambia la relación de los alumnos con el conocimiento.

En las evaluaciones periódicas del proyecto, y en entrevistas con docentes vinculados a la red, hay evidencias de que el 28% de los alumnos incrementó la creatividad, el 75% sus niveles de conocimiento y el 28 % la comprensión de lectura. El 76 % de los maestros experimenta mejoría en la relación con los

---

las cuales se instala en la sala de profesores para su uso exclusivo

[206] La informática propuesta como Objetivo Transversal en Educación Media. Red ENLACES de Chile. Informe de la Oficina de Coordinación Nacional. (http.//www.enlaces.cl)

[207] "Nuevas formas de enseñar y aprender" (1996). Gloria Calvo

alumnos y un 83% reconoce en el computador una herramienta útil para la docencia.

También existe la percepción de que ENLACES contribuye a la reducción del índice de deserción, al aumento del rendimiento escolar de niños calificados de atrasados o con problemas de disciplina. Adicionalmente, la red quiere eliminar progresivamente la brecha entre escuelas pobres y ricas, incorporar a las minorías étnicas, ser útil a los discapacitados, fomentar el auto aprendizaje y cambiar las relaciones de los maestros con los niños.

Cuadro 6. 13. ¡CUIDADO CON EL COMPUTADOR¡

Por Claudio de Moura Castro *
Banco Interamericano de Desarrollo

Nadie podría discutir que la tecnología informática ofrece muchas posibilidades para mejorar la educación. Lo que América Latina y el Caribe deben aclarar es cómo beneficiarse mejor de ese progreso. Y lo primero que debe evitarse es un transplante irreflexivo del computador a la escuela. La región no debe olvidar que muchas experiencias pasadas de innovación tecnológica respondieron a la lógica de que todo lo bueno para Estados Unidos era bueno para la región; quizás sea cierto en algún caso particular, pero no en éste discutible asunto. La clave está en entender que no todas las soluciones posibles son igualmente buenas o apropiadas para todos los países.

Los países ricos han usado las tecnologías educativas para hacer de su buena educación, algo mejor; para dar un paso adicional, para remontar el aprendizaje sobre los niveles alcanzados. En otras palabras, en los países ricos las tecnologías educativas no son para ahorrar recursos, sino para elevar la calidad.

Los países pobres incurren en un pecado capital cuando optan, *sin más*, por las computadoras en la escuela, porque su uso requiere de factores escasos, como los recursos financieros y maestros bien entrenados. Diez líneas telefónicas de mala calidad por cada cien habitantes, condenan la Ineternet a permanecer como un recurso elitista, solo disponible para un pequeño número de estudiantes. Lo anterior no quiere decir que a los países pobres les esté vedado el derecho a esas tecnologías, sino que deben distinguir muy

claramente entre una política de estímulos a pequeños experimentos y la meta de una política global para el uso de esas tecnologías.

El uso de la computadora hoy en el aula es muy distinto al de hace unos años. Al principio se creyó que su papel era, como ocurrió con la televisión, el de una máquina que repetía lo que un profesor hacía en un salón de clase convencional. Durante un buen tiempo, la televisión educativa y el computador enseñaban destrezas simples para deletrear el alfabeto o aprender las tablas de multiplicar. Muy rápidamente, las computadoras han llegado a tener usos más nobles. Por ejemplo, la tortuga que se mueve en la pantalla sirve para enseñar algoritmos; la simulación y la animación ofrecen un gran potencial para hacerles entender a los estudiantes principios teóricos; el computador puede mostrar abstracciones científicas, desde modelos gráficos del sistema solar hasta un vasto repertorio de asuntos físicos.

Con el auge del computador han proliferado también los sistemas de vídeo, que permiten a los estudiantes el acceso a un caudal de imágenes, algunas tan extremadamente útiles como las de una cirugía que, además de facilitar una visón mejor que la que tendría el alumno dentro del quirófano, tienen la ventaja de poderse detener y repetir.

En la enseñanza tradicional, el salario de los maestros representa el mayor costo educativo (un poco más de la mitad). En cambio, los costos fijos son relativamente modestos, pues se trata del edificio y la preparación relativamente rudimentaria de materiales de enseñanza. Lo contrario ocurre en la enseñanza con tecnología intensiva, porque requiere comprar equipos. El computador, el televisor, el vídeo grabador y la antena parabólica cuestan más que los instrumentos didácticos tradicionales. En el mismo sentido, los soportes educativos para computadoras y los materiales de enseñanza para televisión cuestan mucho cuando son de buena calidad.

El uso de las nuevas tecnologías lleva consigo grandes economías. Así, sus costos dependen de cuántos alumnos se beneficien. El desarrollo de Telecurso 2000 (ver Cuadro 6. 10) requirió unos 50 millones de dólares; su costo por estudiante sería muy distinto si, en vez de millones, hubieran participado miles de telealumnos. Un soporte lógico (software) educativo cuya producción demande 300 mil dólares puede ser vendido a 20 o 30 dólares, gracias a las economías de escala.

Se estima que por cada hora presencial de clase, el profesor invierte una hora en prepararla y el material escrito para la misma sesión puede exigir unas 30 horas de trabajo. En cambio, una hora de instrucción con un disco compacto interactivo necesita unas 300 horas de preparación, según los expertos. Estas consideraciones son importantes porque los países de América Latina y el Caribe no pueden ignorar los costos de las diferentes modalidades educativas.

Si calculamos una vida útil de cinco años por computador y unos trescientos dólares de mantenimiento por año, tenemos unos 600 dólares por computador al año [208]. Si imaginamos un computador por cada diez estudiantes, hablamos de 60 dólares anuales por estudiante. Si el costo promedio por estudiante-año en educación básica es de 300 dólares, tendríamos que el uso de ésta tecnología incrementaría en 20 por ciento el presupuesto del sector, lo cual no es factible en términos políticos.

Este tipo de cálculos deben ser tenidos en cuenta en todas partes, más aún en países que no han logrado garantizar el acceso a la escuela a un gran sector de ciudadanos o que la ofrecen con una calidad deplorable. Sería ingenuo suponer que el computador compensará mágicamente la escasez de profesores o su completa ausencia en las regiones muy pobres. América Latina y el Caribe deben mantener abierta ésta opción, aunque cada país debería experimentar en pequeña escala pues, como creen algunos observadores, la mejor manera es el ensayo con proyectos pilotos en unas pocas escuelas seleccionadas. Los costos no deberían constituirse en un argumento en contra de la experimentación.

Como en varios países hay una tendencia obvia a introducir el computador, lo mejor es tener un derrotero que oriente bien las políticas públicas y privadas. Parece claro que la primera línea de acción es preparar a los estudiantes para el usos de una herramienta que inevitablemente encontrarán en sus lugares de trabajo. Si Estados Unidos facilita computadoras a la tercera parte de sus trabajadores, no hay razones para creer que América Latina y el Caribe no seguirán el mismo camino. Una alternativa más fácil es atender primero aquellas instituciones que tengan menos “miedo” a las computadoras, como decir las escuelas técnicas y vocacionales, o aquellas que han sido creadas precisamente para las nuevas tecnologías.

---

[208] En el supuesto de que el computador cueste 300 dólares, incluidos los soportes periféricos, eléctricos y otros costos técnicos

Quizás el mayor contraste está entre el modesto resultado del computador en escuelas académicas y el impresionante uso de la radio y la televisión. Mientras la región a lo mejor juega a perder el tiempo con las computadoras, las experiencias masivas de educación a distancia ya nos han mostrado resultados espectaculares, comparables o superiores a los de cualquier lugar del mundo. Experimentos con radio y televisión en Nicaragua y Bolivia, que han sido cuidadosamente evaluados, demuestran que est es uno de los modos educativos con mejor razón costo/beneficio.

Con excepción de la BBC, los países ricos han usado la radio y la televisión para fines educativos de manera muy modesta. Contrasta Telesecundaria de México, la única manera como millones de estudiantes han tenido acceso a la educación. También en México está el Instituto Tecnológico de Monterrey (* ver Cuadro 7.) que sirvió a miles de estudiantes en varios estados y ahora llega a varios países con cursos técnicos y administrativos. En Brasil, pionero en la región en la educación a distancia, se destaca Telecurso 2000 (Cuadro 6. 10 de este Informe). Estas experiencias muestran que la educación por radio y televisión llega a grandes masas, más allá de lo que puede hacerlo el sistema convencional y que sirve para compensar la inadecuada preparación de nuestros maestros.

Si la región opta por seguir los caminos de países como Estados Unidos, escogería opciones no solo costosas sino exigentes en término de recursos humanos; maestros altamente calificados, que por ahora no existen ni es fácil preparar. Así, tales proyectos corren el riesgo de permanecer enclavadas en las élites locales y, por tanto, de no alcanzar a los grupos más necesitados de educación. Por tanto, América Latina y el Caribe deben centrar su atención en aquellas tecnologías educativas que compensen la escasez de maestros bien entrenados y de equipos costosos y permitan concentrarse en aquellos recursos de bajo costo que, no obstante, lleven hasta los estudiantes la imaginación y la creatividad de un grupo de excelentes profesores.

***** *El autor es Jefe de la División de Programas Sociales del BID. Esta contribución no refleja necesariamente la política del Banco.*

Cuadro 6.14 MAESTROS: CON OJOS DE NIÑO

José Bernardo ha comenzado a pintar. Se le ve concentrado y con ritmo, meticuloso en los detalles, exigente en la selección de colores, inquieto al definir la composición, preciosista al trazar los rostros, cuidadoso en el

manejo de volúmenes y atento a las proporciones. José Bernardo evoca el invierno con abrigos, gorros y bufandas de lana. El niño de la cara triste luce un remiendo sobre la rodilla izquierda. A su lado, un niño negro, sonríe. Los ocho posan como para una fotografía. Y detrás de todos aparece la imagen protectora, abrazadora, acariciadora y acogedora de una maestra. Sus brazos son largos, tan largos, que le alcanzan para rodearlos sin esfuerzo alguno.

No hay en ese dibujo una mujer, sino una heroína. No estamos ante un dibujo de un niño de once años, sino ante un signo de confianza en el otro, ante una experiencia de seguridad personal y quizá ante la evidencia de que "un profesor afecta a la eternidad porque nunca sabe hasta dónde llegará su influencia", según la feliz expresión de Henry Brooks Adams, hombre de letras e historiador norteamericano. O quizás estamos ante la evidencia de que "hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor", según Federico Mayor, director general de la UNESCO.

Este José Bernardo que se apellida Schmeisser Saavedra, de 11años, dibujó así a su maestra Doris J. Winkler Niepel, docente de la Escuela N° 1 "República Federal de Alemania" en Chile, al participar en una encuesta mundial que recogió las reacciones espontáneas de alumnos entre 8 y 12 años a una sola pregunta: ¿cómo debe ser un buen maestro? Los niños podían responder por escrito o por medio de un dibujo. La de José Bernardo fue una de las 500 contribuciones recibidas en la sede de la UNESCO en París. La organización impulsó la encuesta, convencida de que mucho se ha dicho y escrito sobre el papel del maestro en un mundo que cambia constantemente, pero rara vez se han oído o recogido las voces de los alumnos. En sus frases y dibujos pueden estar las claves para desnudar los rostros que ven a diario, desde sus pupitres, los niños y niñas del planeta; los rostros de 50 millones de docentes repartidos por el mundo.

Ante todo y por todo, el maestro es vida. Las imágenes evocan una cascada de personajes vistos como en un caleidoscopio. Maestro amigo, padre, madre, confidente y modelo; maestro risa, canto y juego; maestro sabio, justo, prudente, guía; maestro cómplice, libertario, gregario, acompañante, aventurero, generoso; maestro pensante, inquieto, inconforme, crítico, osado; maestro solidario, salvador del mundo, comprometido. Maestro hombre y mujer.

El maestro es inspirador moral, pero también consuelo y compañía en la enfermedad. Así lo vio Youngjin Ju, 11 años, de la República de Corea, quien

se dibujó en cama, con su pierna derecha enyesada, abrazada de su profesor Lee Eanyoung, quien ha llegado a visitarle, sonriente a morir, con ramos y frutas en sus manos, mientras a su lado aparecen, igualmente felices, todos sus compañeros de clase.

Kabyemela, 13 años, de Tanzanía, espera que su maestro sea ingenioso académicamente, mientras el checo Albrecht, 10 años, lo descubre en un cuerpo atlético, y el eslovaco Tomás Teniak, 12 años, lo imagina haciendo algo para salvar el mundo. Maestros ingeniosos, deportistas y salvadores, pero también fuentes de conocimiento y ternura. La polaca Anna Syrek, 13 años, colocó a la maestra delante del pizarrón, tomada de las manos de cuatro pequeñines; el de la izquierda porta una rosa en su mano derecha, y los tres de la izquierda miran embelesados una pelota, mientras la maestra lee un libro que parece suspendido en el aire, dispuesto de manera que la carátula, diseñada como un corazón. se confunde con el corazón de la maestra.

No hay licencias para un maestro borracho, incumplido, enfadado, desentendido de sus deberes, despreocupado por los sentimientos y saberes de los niños, con favoritismos, irrespetuoso de las ideas ajenas, sabelotodo. La austríaca Lisa, 10 años, cree que “un profesor debería tratar a los niños y niñas en igualdad de condiciones”; la jamaiquina Tasha-Leigh, de apenas 12 años, sostiene que “para llegar a ser un buen maestro, no sólo se tiene que enseñar a los niños sino también aprender de ellos”, en tanto que la checa Jana, 11 años, espera que “no sea sea muy estricto y esté enfadado, porque asusta a los niños y les desanima para ir a la escuela”, mientras que Zandile Sandra, 12 años, de Zimbabwe, afirma sin rodeos que “no debería tener favoritos y no separar al pobre del rico y al no inteligente del inteligente”. Fatoumata, 11 años, en el Chad, va más allá: “un buen maestro debe tratar a sus alumnos como a sus hijos; debe contestar a cualquier pregunta, incluso si es una pregunta tonta”.

¡Ay del maestro que sienta su mundo agotado en el pizarrón y el aula de clase! Simplemente será borrado de la memoria, dejará de agitar los sentimientos, cerrará los caminos al conocimiento, atrofiará el gusto por lo simple, destruirá los nichos de la ternura y sobre todo extinguirá las ganas de escuchar, de aprender a escuchar, de escuchar a los otros y al otro. Si alguna duda queda, escuchen desde Nueva Zelandia, a Rose O’Connor, 9 años: “necesitas ser bueno, amigable y tener confianza en mí... debes escuchar y comprendernos a todos nosotros...nunca perder tu calma o ignorarnos...Me gustan una sonrisa y una palabra amable”.
Maestros y maestras, ¡no basta con trabajar, cumplir un horario, seguir un

programa! A los niños no les bastan los títulos, el estatuto docente, la capacitación, mejores aulas y docentes mejor pagados. No lo afirma un pedagogo, un experto o un consultor de Naciones Unidas, ni el ensayista de moda. Lo dice Le Nhu Anh, 9 años, en Vietnam: "es muy agradable cuando cantas, juegas con nosotros, nos tratas con igualdad y comprendes los sentimientos, aspiraciones y el buen humor de cada uno de nosotros".

Buen logro será destacarse en el trabajo y amarlo, pero los adultos no podemos equivocarnos. Los niños disponen de sensores muy sofisticados para detectar los sentimientos y lo esencial de lo accesorio. Volvamos a Nueva Zelandia, a la escuela "Heaton Intermediate", en donde Ara Tai Rakena, 12 años, alumna de Susan Rogers, escribió: "un sentimiento de amor hacia el trabajo duro está bien, pero sin un sentimiento de amor hacia los niños es todo un desperdicio de tiempo". Por el mismo camino va la afirmación de Catarina Livramento, de la Escola S. Juliao da Barra de Portugal, quien está convencida de que "un maestro no da sólo clases... da mucho más que eso. Es una persona que nos da nuevas ideas y nos explica las dudas... quien hace de las clases un entretenimiento y no una prisión".

La Comisión Delors[209] le da la razón a Catalina Livramento cuando sostiene que "nada puede reemplazar al sistema formal de educación, donde cada uno se inicia en las materias del conocimiento en sus diversas formas. Nada puede sustituir la relación de autoridad, pero también de diálogo entre el maestro y el alumno. Todos los grandes pensadores clásicos que han estudiado el problema de la educación lo han dicho y repetido. Es el maestro quien ha de transmitir al alumno lo que la humanidad ha aprendido de sí misma y sobre la naturaleza, todo lo que ha creado e inventado de esencial".

Nada puede sustituir el diálogo entre maestro y alumno, dijo la Comisión Delors y Bongani Sicelo, 9 años, de Zimbabwe, expresó: "me gusta un maestro que me ayude a pensar y a conseguir respuestas para mí mismo". Con Bongani estará de acuerdo Mary Hatwood Futrell, presidenta de la Internacional de la Educación, quien en 1996 aseguró que "cuando el potencial de un alumno se encuentra con el arte libertador de un docente, se produce un milagro". Fernando Savater [210] dijo además que "la principal asignatura que se enseñan los hombres unos a otros es en qué consiste ser hombre, y esa materia, por muchas que sean sus restantes deficiencias, la

---

[209] Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. (1996): La Educación Encierra un Tesoro., París , Unesco

[210] El Valor de Educar, Madrid, Ariel, 1997, p. 33.

conocen mejor los humanos mismos que los seres sobrenaturales o los habitantes hipotéticos de las estrellas". Y en el prólogo de su libro, el mismo Savater antepuso esta sentencia de Montaigne: "El niño no es una botella que hay que llenar, sino un fuego que es preciso encender".

Montaigne imaginó al niño como un fuego que es preciso entender, pero Zaira Alexandra Rodríguez Guijarro, 11 años, del Colegio Simón Bolívar de México, cuatro siglo después de la muerte del ensayista francés, comparó a su maestra, Patricia Avellaneda, con otro elemento esencial: el agua. "Un maestro es al estudiante lo que el agua es al campo", escribió. Zaira acompañó su frase con un dibujo: 19 gotas de lluvia caen sobre lo que parece una huerta; la verdura cultivada florece verde, muy verde. Si el niño es fuego y el maestro agua, podríamos imaginar --¿por qué no? --, que el aula es la tierra donde unos y otros ponen sus pies para vivir y aprender a ser hombres.

[1] Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. (*): La Educación Encierra un Tesoro.

Cuadro 6. 15. LOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Juan Carlos Tedesco
Director, Oficina Internacional de Educación - UNESCO

Después de varias décadas de intentos sucesivos de reforma, actualmente existe un consenso general en reconocer que los cambios educativos deben llegar a las escuelas y a las salas de clase. Este enfoque supera los criterios tradicionales basados en otorgar la prioridad ya sea a los cambios en la estructura del sistema, en las orientaciones de la matrícula o en los diseños curriculares. La necesidad de modificar lo que sucede en la escuela está determinada por la convicción según la cual el principal desafío educativo del futuro consiste en desarrollar de manera universal un conjunto de competencias y capacidades (la capacidad de manejar los códigos de la lectura y la escritura, de trabajar en equipo, de resolver problemas, de experimentar y crear nuevas alternativas, de respetar al diferente, etc.) y que, para ello, es fundamental introducir modificaciones en el propio proceso de aprendizaje.

Si las reformas deben llegar a la escuela y a la sala de clase, no cabe duda que los actores claves de los procesos de transformación educativa son

los docentes y el conjunto del personal vinculado al proceso de enseñanza-aprendizaje (directores de establecimientos, supervisores, etc.). Esta convicción permite superar al menos tres de los enfoques tradicionales con los cuales fue considerado el personal docente: (i) el reconocimiento meramente retórico de su importancia, sin medidas concretas para materializarlo, (ii) en enfoque basado ya sea en considerar al docente como una víctima del mal funcionamiento de los sistemas educativos o como el culpable de dichas deficiencias, y (iii) el enfoque que subestima el papel de los docentes en los procesos de cambio educativo, para dar prioridad a otras variables de la acción educativa.

Pero la experiencia de estas últimas décadas también nos ha enseñado que para fortalecer el papel de los docentes en los procesos de cambio es necesario adoptar estrategias de carácter integral. En este ámbito, como en el conjunto de los procesos de reforma educativa, sabemos que no es posible modificar un factor dejando intacto los demás. Mejorar las condiciones de trabajo de los docentes sin modificar su formación, su participación en las decisiones, su nivel de responsabilidad por los resultados, etc., no produce ningún cambio real. A la inversa, modificar la formación sin afectar el resto de los componentes del trabajo docente, tampoco produce resultados satisfactorios.

Desde este punto de vista, es posible sostener que una política integral para los docentes debería incluir, al menos, los siguientes componentes:

- Medidas destinadas a atraer hacia la docencia a jóvenes talentosos. Al respecto, varias investigaciones efectuadas en América Latina y en otras regiones muestran que en los últimos años se ha producido un creciente fenómeno de abandono de la opción por la carrera docente por parte de los jóvenes más talentosos. Si aceptamos que los jóvenes que hoy deciden ingresar a la docencia serán los maestros de al menos el primer tercio del siglo XXI es urgente adoptar desde ya una serie de medidas destinadas a atraer a la profesión docente a personas con la motivación y los rasgos de personalidad más adecuados para el ejercicio de esta profesión.

- Reformas en la formación inicial, destinadas a superar la enorme disociación que existe actualmente entre la formación inicial y los requerimientos del desempeño, particularmente de los requerimientos que presenta el trabajo con alumnos en condiciones de pobreza y en contextos culturalmente heterogéneos.

- Políticas destinadas a atender las exigencias del primer puesto de trabajo de los docentes. Al respecto, las evidencias empíricas disponibles indican que los primeros puestos de trabajo de los docentes tienen una importancia fundamental en la definición de su estilo de trabajo. Sin embargo, ese momento de la carrera no es actualmente objeto de ninguna política específica y el resultado real de esta ausencia de política es que los nuevos docentes ingresan al sistema a través de los puestos donde el desempeño es más difícil: los primeros grados de las escuelas rurales o urbano - marginales. Las políticas destinadas a acompañar el ingreso a la docencia suponen, por ello, dos tipos distintos de medidas. Las primeras, destinadas a incentivar el desempeño en los primeros grados en zonas difíciles, para evitar que esos puestos sean los puestos de entrada al mercado de trabajo. Las segundas, destinadas a convertir los primeros puestos en parte del proceso de formación inicial, a través de tutorías y otros mecanismos de acompañamiemto.

- Formación en servicio permanente tanto a nivel individual como a nivel del equipo institucional. La capacitación permanente de los docentes es, y lo será mucho más en el futuro, una necesidad para adaptarse a la rápida evolución de los conocimientos. Pero las metodologías de capacitación en servicio deberán equilibrar las modalidades individuales y las institucionales. Muchos esfuerzos efectuados en el pasado a nivel individual han sido neutralizados por la ausencia de estrategias institucionales para la aplicación de los nuevos enfoques en los cuales los docentes eran capacitados.

- Mejorar significativamente las condiciones de trabajo. Una constante en todos los países de la región es el deterioro de los salarios docentes. Como se sabe, los salarios docentes han sido la variable de ajuste de los presupuestos educativos. Si bien la tendencia a la disminución del gasto educativo se ha detenido y, en algunos casos, ha comenzado a revertirse, los salarios docentes están muy lejos de la significación social que se otorga a su tarea. Pero los salarios son sólo un aspecto de las condiciones de trabajo y sería importante no considerarlos aisladamente de las perspectivas de carrera y de los cambios en los estilos de gestión institucional. En este sentido, sólo en el marco de una política de profesionalización (más autonomía en las decisiones, más responsabilidad por los resultados, formación continua, etc.), el tema salarial puede tener soluciones de largo plazo.

En síntesis, el análisis del papel de los docentes en estos momentos de profundos procesos de cambio social, económico, cultural y tecnológico, pone de manifiesto la enorme complejidad de los problemas y la necesidad de enfrentarlos con estrategias sistémicas de acción y no con políticas parciales. Pero como ya se ha dicho repetidamente con respecto al enfoque sistémico de las estrategias educativas, reconocer la necesidad de enfrentar el problema en todas sus dimensiones no significa que sea posible ni aconsejable intentar resolver todo al mismo tiempo. El carácter sistémico debe ser entendido como la necesidad de definir una secuencia en las acciones, a través de la cual se ponga de manifiesto cuando y como las distintas dimensiones del problema serán enfrentadas. La enorme diversidad de situaciones existentes en nuestras sociedades indica que no es posible definir una secuencia de validez general. Las estrategias deben adecuarse a las condiciones locales y será necesario introducir modalidades de gestión que permitan administrar procesos con secuencias diversificadas. Sobre un punto, sin embargo, existe un consenso general: los docentes no pueden ser el eslabón final de la secuencia.

Cuadro 6. 16. PARAGUAY:
TORRE DE BABEL CON DEMOCRACIA Y MERCOSUR [211]

En el territorio del Paraguay de apenas 406.752 kilómetros cuadrados viven unos 4.200.000 habitantes, el 41% menores de 14 años. La joven población enfrenta el reto de ampliar la frontera comercial hacia MERCOSUR, la lingüística hacía el portugués del vecino Brasil y el inglés de la aldea global del siglo XXI, mientras que debe ampliar la frontera política hacia la democracia, apenas en construcción, luego de una larga y paralizante dictadura.

Hoy solo el 1% de la población es indígena, es decir, unas 50 mil personas de 17 etnias que pertenecen a 5 familias lingüísticas. No obstante, el 39,3 % de los paraguayos habla solo guaraní, el 6,4 % solo el español y el 49 % es bilingüe. Pequeños grupos descendientes de migraciones europeas hablan alemán o portugués, mientras un 2 % mantiene vivas otras lenguas vernáculas

[211] Esta nota se basa en le trabajo de G. Corvalán: Educación para Todos y Bilingüismo en el Paraguay. Estudio de Caso. en http://education.unesco.org/educprog/efa_forum

como guaicurú, enxet, mataco y zamucu. El guaraní es hoy el signo más visible y característico de la identidad nacional. El orgullo y la lealtad al guaraní son, sin lugar a dudas, elementos de cohesión del pueblo paraguayo. No en vano, la Constitución de 1992 confirió al español y al guaraní el estatuto de idiomas oficiales de la República.

Con la transición hacia la democracia, los paraguayos conocieron nuevos aprendizajes sociales, uno de los cuales fue considerar iniciativas distintas a las del gobierno. En esa exploración de nuevos imaginarios de Nación, surgió el reconocimiento de las necesidades sociolingüísticas del país, recogidas en la reforma educativa y el plan nacional de educación bilingüe, diseñados con la participación de expertos y sectores de la sociedad civil.

Por mandato constitucional, el presupuesto nacional debe asignar una partida mínima de 20 % para la educación y el sistema educativo debe garantizar la enseñanza temprana en la lengua oficial materna del educando. Se corrigió así un error histórico de la dictadura que en 1983 inició un programa de transición bilingüe para castellanizar al país. Con la democracia, por primera vez, el guaraní se convirtió en lengua del sistema educativo. Está previsto que luego de su uso generalizado en primaria, se extienda progresivamente a la secundaria, técnica y universitaria.

El modelo contempla dos modalidades: la primera, *guaraní hablantes (GH)* para los niños cuya lengua materna es el guaraní; la segunda, la *castellano hablantes (CH)* para los niños cuya lengua materna es el castellano. Las modalidades se desarrollan en tres ciclos de educación básica: en el primero, se espera que el alumno adquiera las competencias básicas en español y guaraní; en el segundo, que las use en forma oral y escrita, dentro y fuera del aula; y en el tercero, que las emplee con un nivel de competencia acorde con las exigencias de su entorno cotidiano.

El Programa Nacional de Educación Bilingüe (PNEB) comenzó en marzo de 1994, en la modalidad CH, en el nivel preescolar y en el primer grado de todas las escuelas del país, y simultáneamente, en la modalidad GH en 118 escuelas de áreas urbanas, suburbanas y rurales. Según un documento interno del Ministerio, se espera que en 1998 el programa se haya generalizado hasta el tercer ciclo. Antes de empezar su ejecución, hubo necesidad de una campaña masiva de sensibilización para contrarrestar una tradicional actitud de rechazo por parte de los padres hacia el guaraní.

En la primera evaluación realizada por el Ministerio en 1995 se encontraron evidencias de progresos en diversas áreas, sobre todo en la modalidad GH. El número de escuelas donde se aplicaba esta modalidad había llegado a 311 y otras 1.098 habían solicitado ingresar al programa. En esas 311 escuelas había 596 grados (entre primero y segundo), 557 docentes y 18.789 alumnos distribuidos en 16 departamentos geográficos y 55 zonas de supervisión [212] . La aceptación por parte de los padres pasó del 84 % en 1994 al 100 % en 1995. En una muestra de escuelas GH, el rendimiento[213] mejoró tanto que el porcentaje de aplazados pasó del 20 al 5. En áreas rurales, el promedio de niños promovidos al segundo grado pasó del 37 % al 78,5 %.

Un estudio realizado en el marco de la cooperación técnica entre la Universidad de Harvard [214] y el Ministerio, confirmó que el uso del guaraní dentro del programa escolar básico genera cambios positivos, tales como entusiasmo, deseos de aprender y aumento del rendimiento de los alumnos, gracias a una mejor comprensión y más participación en las actividades. Docentes y estudiantes se sienten protagonistas de su propio aprendizaje y aumentan su autoestima. Otro estudio confirmó que los niños en el programa de enseñanza escolar en guaraní aprenden a leer primero que los matriculados en el programa hispanoparlante, se expresan mejor, son más comunicativos y participan más en clase [215]. No obstante, el programa enfrenta escollos en la formación de los docentes y en el suministro, calidad y cantidad de los apoyos didácticos.

En la formación no existe coordinación institucional, ni supervisión de algún tipo, dado que esa responsabilidad está repartida entre el Instituto Superior de Lenguas de las Universidad Nacional de Asunción, el Instituto de Lingüística Guaraní y la Unidad de Lingüística Guaraní, dependiente del Ministerio de Educación. De aquí la existencia de profesores con muy desiguales niveles de calidad profesional y con posisciones ideológicas también dispares. La reforma educativa concibe que alumnos y docentes deben usar el castellano y el guaraní en forma oral y escrita, pero los profesores no han tenido ni tienen

---

[212] Informe del Consejo Asesor de la reforma
[213] Entendido como porcentaje de alumnos promovidos
[214] Harvard Institute for International Development/Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (1995): Educación Primaria: Prácticas Docentes, Organización Escolar y Relaciones con la Comunidad. Asunción, Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa, 1995.
[215] Ministerio de Educación y Culto (1995): Prácticas Efectivas para una Educación de Calidad. Estudio de Casos, Asunción, MEC (Instituto Superior de Educación, ISE).

una formación específica para la enseñanza de la segunda lengua. Esa limitación ha impedido un desarrollado más rápido y adecuado del programa.

Muchos profesores se sienten sin estimulo por falta de formación, pobreza de los contenidos educativos, escasez de material pedagógico, carencia de formación para la enseñanza del guaraní, nula asistencia técnica y pocos mecanismos de seguimiento. No es fácil para los maestros saber cuál de las dos lenguas es más eficaz en el proceso de enseñanza/aprendizaje. Algunos indican que los niños de primer grado tienen problemas para aprender a leer y escribir, especialmente cuando las familias no les ofrecen ayuda porque creen que el guaraní escolar es diferente del hablado en casa.

Además del programa oficial, la educación bilingüe es ofrecida desde 1992 por el Movimiento de Educación Popular Integral "Fe y Alegría", en el cual participan congregaciones religiosas católicas y organizaciones de laicos. En 1993 ya había 22 escuelas en los barrios más marginados de la periferia de Asunción y de las zonas rurales de reciente colonización en la Región Oriental y en el Chaco. "Fe y Alegría" desarrolla el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural (PREBI) y otro semejante por radio (PREBIR), dirigidos a la alfabetización de adultos dispersos en colonias, normalmente alejadas de los centros urbanos. Los textos y materiales educativos, como cuadernos de trabajo para los alumnos y guías para los profesores, son compartidos con el programa estatal. A finales de 1995, ésta iniciativa privada contaba con 40 centros que prestaban el servicio a 7.424 alumnos en 5 departamentos del país.

Un obstáculo es la poca disponibilidad de profesores que se quejan por inseguridad, inestabilidad, mala calidad de la vivienda y pobres condiciones de enseñanza. Como la mayoría de docentes tiene como lengua materna el guaraní, siente limitaciones en la enseñanza del español como segunda lengua, debido a que no han sido capacitados ni tienen un nivel adecuado de escolaridad. Los profesores afirman que los padres son más violentos con sus hijos que en las ciudades, que hay mayor violencia en la comunidad (droga, robo y asesinatos) y que las condiciones ambientales les son adversas.

El reto que hoy tienen los paraguayos es superar esas dificultades y avanzar en la definición y ejecución de una política lingüística nacional que sea mucho más que la educación escolar bilingüe. La sociedad paraguaya debe aún reflexionar a fondo sobre el papel del portugués en el sistema educativo. El país no puede desestimar la creciente influencia del vecino y gigante Brasil.

Para planificar mejor el programa bilingüe es necesario crear indicadores que midan el alcance e impacto del uso de ambas lenguas en ámbitos como los medios de comunicación, el mundo de los negocios y los servicios públicos. Ha habido avances como la apropiación del guaraní por los partidos políticos debido a necesidades electorales, pero aún falta la inserción y reconocimiento de la lengua en esferas de prestigio y poder dominadas por el español, así como en toda la administración pública y, especialmente, en los sistemas judicial y legislativo.

Este es el desafío educativo, económico, democrático, social, cultural y estratégico del Paraguay para el siglo XXI: construir un proyecto de Nación, asentado en su diversidad lingüística, para levantar una eficiente y competitiva Torre de Babel con democracia e insertada en el prometedor Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Cuadro 7. 1
LA SAGA DE LOS SENAI Y SUS CLONES

Claudio de Moura Castro[*]
Banco Interamericano de Desarrollo

No hace mucho tiempo, la mayor parte de los piases de América Latina tenían sistemas de entrenamiento ejemplares. Hace cerca de 50 años fue creado el SENAI en Brasil, inmediatamente después el SENA en Colombia. Les siguieron una serie de instituciones similares, prácticamente en todos los países. Por ejemplo: SENAC,SENAR, SENAT, SENATI, e INA, INCE, INFOTEC, e INCAP. El modelo utilizado tuvo bastante éxito. Introducía soluciones de entrenamiento creativas y muy apropiadas para satisfacer las necesidades de la región. El recaudo de fondos basada en el impuesto a las nóminas les proporcionaba estabilidad financiera, presupuestos suficientes para trabajar y una perspectiva de largo plazo.

Las llamadas "series metódicas" constituían una forma muy eficiente y en apariencia infalible de entregar el servicio. En la mayoría de los países estas instituciones funcionaban independientemente de los Ministerios de Educación y de las instituciones académicas, lo que mitigaba el prejuicio en contra de las ocupaciones manuales. Por décadas estas instituciones disfrutaron de una magnífica reputación y capacitaron adecuadamente varias generaciones de competentes

trabajadores.

Cuando se crearon estas instituciones en América Latina, la mayor parte de los problemas de entrenamiento estaban asociados a la oferta. Pero cuando las dificultades económicas culminaron con la "década perdida" de los 80, el balance entre oferta y demanda se convirtió en el principal desafío para las instituciones capacitadoras. Desafortunadamente, los únicos mercados en expansión eran los mercados informales y las tímidas iniciativas de entrenamiento para este sector nunca se replicaron en gran escala. Los sistemas para capacitar eficientemente a los trabajadores en ocupaciones simples son muy complejos y costosos, y no existía ninguna presión política para atender esta población desconectada y carente de poder político. Por otra parte el sector informal no aportaba el impuesto sobre la nómina con el cual se financiaban el Senai y sus clones.

Los programas fueron haciéndose cada vez mas rígidos en diversas formas y fueron perdiendo su capacidad de respuesta a nuevas necesidades. Su autonomía financiera los distanció de las exigencias de la demanda. Con el tiempo se tornaron más introvertidos y aumentaron desmesuradamente sus equipos de trabajo. Como resultado, su imagen se fue deteriorando y se hicieron más vulnerables a las presiones externas. Este, sin embargo, no ha sido necesariamente el caso de todas las instituciones. La industria moderna brasileña, por ejemplo, ha logrado mantener una actualización permanente de sus trabajadores a través del SENAI, pero lo que es más importante, se ha involucrado en su manejo; el sistema pertenece a la Federación de Industrias. En otras palabras, quienes consumen los productos del SENAI lograron un control y dominio de la institución. El SENAI no tiene otra opción sino ofrecer lo que la industria quiere.

El futuro para la mayor parte de estas instituciones no es claro. Algunas están cambiando de manera inclusive, creativa y promisoria. Otras son quizás demasiado lentas y poco funcionales para poder cambiar. Además, la aparición espontánea de los programas privados de capacitación y entrenamiento les arrebata su status de monopolio. Muchos empresarios, insatisfechos con el rendimiento de las instituciones oficiales, han creado sus propias alternativas.

Hay una tendencia muy clara de moverse en dirección opuesta a la de los

grandes dinosaurios de la capacitación. En lugar de repararlos y manejarlos por medio de regulaciones jerárquicas, muchos países están optando por comprar el servicio de entrenamiento. Han organizado fondos para contratar la capacitación en un ambiente competitivo, seleccionar las mejores propuestas y controlar la calidad del servicio ofrecido. Esta práctica puede constituir una innovación saludable y bienvenida. Pero no está exenta de peligros y dificultades. Por ejemplo:

(a) Contratar cursos de largo plazo es una difícil tarea.
(b) ¿Qué garantizará que los nuevos sistemas de contrato, logren lo que las instituciones anteriores no lograron, es decir, responder a las necesidades de la demanda?
(c) Es importante disponer de instituciones estables y de tamaño adecuado, capaces de desarrollar los materiales y las destrezas de entrenamiento necesarias para proporcionar un sistema de capacitación privado, competitivo y vibrante, sobre la base de contratos temporales. Sin ellas, el resultado puede ser la improvisación y la falta de profesionalismo.
(d) Dentro del esquema de contratos, la equidad puede ser relegada a un segundo plano.

Las nuevas tendencias son una corriente de aire fresco en un ambiente viciado. No obstante, los requisitos modernos de entrenamiento son complejos y no pueden resolverse por medio de soluciones simplistas y únicas. Las economías modernas requieren de una multiplicidad de fuentes de financiación y de organizaciones. Los contratos de capacitación evitan la inercia organizacional que ha sido endémica en la región. Pero no son una panacea. En muchos casos tienen que formar parte de soluciones más complejas que incluyen la reforma de los antiguos sistemas.

**El autor es Jefe de la División de Programas Sociales del BID. Esta contribución no refleja necesariamente la política del Banco.*

Cuadro 7. 2
COMPTETENCIAS LABORALES EN INGLATERRA, GALES E IRLANDA DEL NORTE

Council for Vocational Qualifications[216]

En el Reino Unido, las *National Vocational Qualifications (NVQ)* establecen los niveles estándar de rendimiento para las diferentes profesiones. Están diseñados para proporcionar un acceso abierto a la evaluación y para facilitar el aprendizaje continuo a lo largo de la vida laboral.

Las NVQ cubren todas las áreas del empleo, clasificadas así:

- Los animales, las plantas y la tierra
- Extracción y abastecimiento de recursos naturales
- Construcción
- Ingeniería
- Fabricación
- Transporte
- Prestación de bienes y servicios
- Prestación de servicios de salud, ayuda social y protección
- Prestación de servicios comerciales
- Comunicaciones

Dentro de cada área se reconocen 5 niveles de desempeño laboral, así:

Nivel 1
Competencia para realizar una gama variada de actividades laborales, en su mayoría predecibles y rutinarias.

Nivel 2
Competencia para una gama extensa y diversa actividades laborales, llevadas a cabo en diferentes contextos. Algunas son complejas o no rutinarias y existe cierta autonomía y responsabilidad individual. A menudo, puede requerirse colaboración con otras personas, quizá formando parte de un grupo o equipo de trabajo.

Nivel 3

---

[216] Resumido de: *Council for Vocational Qualifications (1995.): Las Titulaciones Profesionales en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, Londres, National Council for Vocational Qualifications.*

Competencia para una gama de actividades laborales llevadas a cabo en una gran variedad de contextos, en su mayor parte complejos y no rutinarios. Existe una considerable responsabilidad y autonomía y a menudo exige orientar y supervisar el trabajo de otras personas.

Nivel 4
Competencia para una amplia gama de actividades laborales profesionales o técnicamente complejas, llevadas a cabo en una gran variedad de contextos y con un grado considerable de autonomía y responsabilidad personal. A menudo requerirá responsabilizarse del trabajo de otros y de la distribución de recursos.

Nivel 5
Competencia que implica la aplicación de una importante gama de principios fundamentales y técnicas complejas en una amplia y a veces impredecible variedad de contextos. Se requiere una autonomía personal muy amplia y, con frecuencia, gran responsabilidad respecto al trabajo de otros y a la distribución de recursos substanciales. Así mismo, requiere de responsabilidad personal en materia de análisis y diagnósticos, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

CUADRO 7.3 **LOS CENTROS FEDERALES DE EDUCACION TECNOLOGICA**

Por Julia M. Silva
American Psychological Association

En Brasil las instituciones de formación tecnológica han enfrentado múltiples dificultades. Una de ellas radica en la ambigüedad de sus objetivos: preparar al individuo para el mercado laboral o para su ingreso a la universidad. Otros problemas han sido la falta de claridad en la relación escuela-trabajo y la insuficiencia de fonos frente a las crecientes necesidades. Varias comisiones, leyes y decretos ejecutivos han intentado responder a la pregunta: ¿qué tipo de educación para el trabajo es adecuada en el país?

En 1978 se realizaron varios cambios en las tres escuelas técnicas más reconocidas en Brasil - ubicadas en las capitales de los estados de Minas

Gerais, Rio de Janeiro y Paraná - orientados a convertirlas en Centros para la Educación Tecnológica (CEFET). Estos centros han tenido un gran impacto sobre el sistema de educación técnica del país. En 1989 otra escuela técnica fue transformada en CEFET y en 1993 una quinta escuela se unió al grupo.

Los CEFET constituyen una clase diferente de escuela técnica donde se combinan los cursos, la investigación y la asociación con empresas productivas. Los centros atienden miles de estudiantes y ofrecen cursos a tres niveles: secundario, de pregrado y de posgrado. Todos ellos se encuentran en Estados con un nivel alto de desarrollo industrial y con un buen número de empresas.

Aunque funcionan bajo el control del Ministerio de Educación, estas escuelas gozan de autonomía administrativa, financiera y pedagógica. El proceso educativo se organiza en dos dimensiones, una vertical y otra horizontal. El currículo está integrado verticalmente, puesto que los tres niveles de educación ofrecidos se complementan recíprocamente. El programa, los contenidos y la organización no están segmentados ni compartamentalizados. El currículo integrado también horizontalmente permite una relación estrecha entre las materias técnicas y las académicas.

Los centros ofrecen educación técnica secundaria en especialidades tales como telecomunicaciones, electrónica, mecánica y diseño industrial. Cuentan con profesores calificados y facilidades físicas. Pueden además asociarse con empresas privadas y obtener financiación suplementaria a través de contratos y donaciones. En 1991 había 15.000 estudiantes matriculados en la secundaria de los cuatro centros que funcionaban entonces. En 1997 solamente en el CEFT de Paraná había 15.000 estudiantes repartidos en sus cinco sedes. Existe una demanda creciente debido a la calidad de la educación ofrecida, y a que ésta permite a los estudiantes trabajar o ingresar a la educación superior.

Los CEFET brindan también oportunidades profesionales en el programa de “alta tecnología” que se ofrece en tres niveles, a lo largo de cuatro años, y en áreas relacionadas con la ingeniería. En estos cursos se combinan las materias académicas con proyectos técnicos. Los centros desarrollan programas de educación continuada en formación técnica y pedagógica para el magisterio. Los CEFETs más antiguos están comenzando a organizar cursos de posgrado en ingeniería electrónica, informática administración y educación tecnológica.

Una de las principales características de los CEFET es su estrecha relación con las empresas y el desarrollo de proyectos de investigación aplicada. Esta relación escuela-empresa facilita diferentes formas de contratación y permite a los empresarios patrocinar pequeños proyectos y productos, los cuales son ordinariamnete desarrollados por los estudiantes en los laboratorios. Por su parte, los centros ofrecen asistencia técnica y servicios de mantenimiento a las empresas. Esto hace que la clase y forma de relación con el sector productivo difiera de un centro a otro.

En varios momentos el Ministerio de Educación ha adelantado evaluaciones sobre el rendimiento de los CEFET , lo cual ha contribuído a su permanente adaptación y desarrollo. A pesar de las dificultades que los CEFET encuentran para responder a necesidades difícilmente predecibles, están mejor equipados que la mayoría de los institutos de educación técnica para realizar los inevitables cambios que el mundo del trabajo impone a la educación. El impacto de los CEFET en Brasil ha sido tan importante que la nueva legislación se inspiró en su operación para organizar el sistema de educación para el trabajo. Hay además una larga lista de entidades educativas que quieren transformarse en CEFET. Este es quizás el mejor indicador de su éxito.

CAUDRO 7.4. DE LA ESCUELA AL TRABAJO
RECIENTE EXPERIENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS

“Estamos viviendo en un mundo en el cual lo que uno gana es función de su capacidad de aprendizaje” ha observado el presidente Clinton. Para los egresados de la escuela en los Estados Unidos, como para todos los jóvenes del mundo, el tránsito al trabajo es un camino cada día más incierto y difícil. Las condiciones del mercado laboral están cambiando constantemente y las instituciones educativas muestran un retraso notable respecto de la evolución del mundo productivo.

Para ayudar a los empresarios y a los estudiantes a facilitar el tránsito de la escuela al trabajo, el Gobierno está desarrollando tres estrategias complementarias que consisten en fortalecer:

- el aprendizaje basado en la escuela
- el aprendizaje basado en el trabajo y
- las actividades que conectan la escuela y el lugar de trabajo

Fortalecer el aprendizaje basado en la escuela significa ofrecer experiencias útiles para el trabajo, que van desde orientación profesional hasta experiencias para comprender el mundo laboral, para adquirir destrezas de trabajo en grupo y un conocimiento de las diversas ocupaciones existentes. Para ello se organizan academias profesionales dentro de las escuelas, programas de enriquecimiento curricular y de exploración vocacional.

El aprendizaje basado en el trabajo brinda a los estudiantes experiencias laborales cuidadosamente planeadas y analizadas, capacitación en competencias básicas para el trabajo, conocimiento en el terreno de los componentes y procesos de una industria. Esto se hace por medio de internados en las empresas, monitorías y actividades de capacitación en el trabajo.

Las actividades que conectan la escuela y el trabajo implican una integración de los profesores, empleadores y estudiantes por medio de servicios de empleo, diseño de programas de capacitación en las empresas, invitaciones a los empresarios para que lleven su experiencia a las aulas escolares y el desarrollo de proyectos cooperativos entre la escuela y las empresas.

El supuesto fundamental de estos varios esfuerzos consiste en que el aprendizaje se realiza en una variedad de contextos, uno de los cuales es la escuela y otro el lugar de trabajo. La educación y la economía se benefician de una mejor interacción entre los dos contextos de aprendizaje y de una mejor integración entre el conocimiento abstracto y el aplicado, la teoría y la práctica, y entre las actividades intelectuales y las vocacionales. No se trata de desarrollar las aptitudes y destrezas de los estudiantes para un trabajo específico, como se hacía en el pasado, sino de prepararlos para experimentar, reflexionar y analizar todos los aspectos involucrados en el mundo del trabajo. Cada día más, el lugar de trabajo se convierte en un laboratorio de aprendizaje.

En 1994 el Presidente aprobó el “Acta sobre las Iniciativas de la Escuela y el Trabajo”, orientada a establecer un sistema nacional de programas de transición de la escuela al trabajo. Se establecieron cuatro tipos de fondos para ayudar a las comunidades locales a construir su propio proyecto: fondos de desarrollo, asignados a todos los Estados del país, para realizar actividades de planeación; fondos de ejecución, por los cuales compiten los Estados; fondos para establecer asociaciones y consorcios locales; y fondos especiales para áreas de extrema pobreza.

El programa constituye una invitación a las comunidades y organizaciones locales para que desarrollen programas innovadores de educación para el trabajo que se ajusten a sus necesidades. Estos incentivos han multiplicado las iniciativas para vincular la educación y el trabajo en todo el país. Además se han creado redes de intercambio y cooperación entre diversos sectores de la sociedad y sistemas de evaluación para identificar los programas efectivos.

En Carolina del Norte, a través del proyecto "Listos para el trabajo: senderos para el éxito profesional", líderes del Estado colaboran con líderes de comunidades locales para identificar y atender las necesidades de educación y trabajo. A los estudiantes de secundaria de Boston que viven en los sectores pobres de la ciudad, se les permite trabajar en bancos, hospitales y organizaciones que protegen el medio ambiente antes de ingresar formalmente a la universidad o al trabajo. En Oregon miles de estudiantes exploran diferentes opciones de trabajo a la sombra de los empleados o dueños de los negocios, quienes a su vez visitan regularmente las aulas para compartir sus experiencias con los jóvenes. En Pensilvania, la compañía Procter and Gamble está utilizando sus lugares de trabajo para enseñar a los estudiantes de secundaria aspectos relacionados con el trabajo en grupo, procesos de manufactura y control de calidad. En Delaware, los trabajadores ayudan a evaluar los proyectos de los estudiantes que combinan la investigación académica con los problemas reales del mundo del trabajo. En California se brinda amplia información y orientación profesional a los estudiantes para su ingreso al trabajo o a estudios superiores.

Aunque las iniciativas encaminadas a acercar los mundos del trabajo y de la escuela son muy diferentes entre sí, poseen algunos factores comunes. La mayoría de ellas permiten a los jóvenes adquirir un mejor sentido de cómo obtener ventajas de su carrera, aprender en un contexto real, comprender la ética laboral y desarrollar las destrezas que los empleadores buscan. Muchas de tales iniciativas esperan lograr un desarrollo integral de los jóvenes y mejorar su contribución a la sociedad.

La investigación realizada en torno de estos programas está apenas en sus inicios. Sin embargo, ya ha permitido identificar programas exitosos que representan una variedad de enfoques y adaptaciones a diversas localidades. Pero a pesar del esfuerzo que se está haciendo para integrar mejor la escuela y el trabajo, muchas instituciones no han sido tocadas por los cambios que se

está operando irreversiblemente y que obligan a los educadores y a los empresarios a trabajar conjuntamente.

Cuadro 7. 5. COLEGIOS UNIVERSITARIOS: INNOVACIONES EN LA EDUCACION SUPERIOR ARGENTINA

Por Alberto Tarquini
Academia de Educación Argentina

Argentina ha realizado en los últimos 25 años una transformación profunda de la estructura de la educación superior, como consecuencia de acciones demandadas por la sociedad, más que como resultado de una planificación expresa del gobierno central. En el foco de esta transformación se encuentran dos instituciones: las Nuevas Universidades Públicas y los Colegios Universitarios.

Hasta la década de 1960 había únicamente dos tipos de instituciones de educación superior en el país: la universidad y los institutos de formación de docentes para los distintos niveles del sistema escolar. Sólo 8 universidades nacionales absorbían la casi totalidad de la matrícula estudiantil del tercer nivel, no obstante que las primeras universidades se establecieron en el siglo XVII. A partir de 1960 se crearon algunas universidades privadas con recursos limitados para actividades más allá de la docencia y con poca influencia nacional. Desde la creación de la Universidad Nacional de Río Cuarto en 1971 y como consecuencia del programa de las Nuevas Universidades, el número de universidades nacionales se multiplicó para llegar hoy a 36, en las cuales se educan 700 mil jóvenes.

A partir de 1990 se elimina la restricción para fundar nuevas universidades privadas. En la actualidad hay 45 entidades reconocidas y un número creciente de solicitudes para crear nuevas instituciones, que deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación. La matrícula en las universidades privadas llega a 200 mil alumnos.

Los institutos de formación docente - de sólida tradición en Argentina - han perdido estudiantes y reconocimiento social, puesto que muchos docentes se están formando en las universidades. Los institutos técnicos terciarios, instituciones paralelas, orientadas inicialmente a las tecnologías e ingenierías,

se han dedicado a la informática y posteriormente a las áreas de los servicios. Los institutos de formación de maestros y los institutos técnicos de carácter oficial y privado, conforman un grupo de 1600 organizaciones con cerca de 350 mil alumnos.

No obstante su crecimiento reciente, la educación superior en Argentina enfrenta retos de gran importancia tales como la conformación de un sistema estructurado, integrado y diferenciado, y la reinvención de las instituciones para ofrecer un servicio flexible a toda la población en las diversas regiones del país, y para ayudar a los estudiantes a ingresar al mundo laboral y a continuar su educación superior. Nueva legislación está intentando responder a las nuevas demandas. Hace dos años, la Ley de la Educación Superior creó los llamados "Colegios Universitarios" que en otros países se conocen como Colegios Comunitarios o "Community Colleges". Esta ley permite que las instituciones de nivel superior no universitario se creen o se conviertan en Colegios Universitarios mediante acuerdos con las universidades y definición de mecanismos para acreditar sus carreras o programas.

Los Colegios Universitarios deberán estar estrechamente vinculados a entidades de su zona de influencia y deberán ofrecer carreras profesionales intermedias y flexibles que faciliten la adquisición de competencias profesionales para una ágil inserción laboral o para continuar estudios en las universidades con las cuales se haya establecido el acuerdos.

Los Colegios Universitarios están diseñados para el estudio de carreras cortas que permitan una integración con las universidades; para la educación permanente de los adultos, incluyendo carreras profesionales de duración variable; y para la recapacitación laboral, cada vez más urgente, particularmente en el contexto argentino donde las transformaciones económicas están obligando a una reconversión constante de la fuerza de trabajo.

Los Colegios Universitarios, además, representan una opción institucional de gran importancia en un país de baja densidad demográfica como Argentina, al facilitar la transición al trabajo y a la universidad a muchos estudiantes de zonas que requieren educación superior, pero que no disponen de la capacidad ni necesitan el establecimiento de universidades con propósitos de investigación, por ejemplo.

Estos cambios, sin embargo, no están exentos de dificultades. El Ministerio de Educación está sujeto a presiones de las instituciones existentes, que se resisten a la extensión de los Colegios Universitarios. No obstante, ya existen varios institutos de formación docente e institutos técnicos privados que se han transformado en Colegios Universitarios, aunque aún representan una minoría.

La Provincia de Corrientes en el Noroeste argentino, de gran extensión territorial y baja densidad demográfica, ha creado un grupo de Colegios Universitarios dentro de los cuales se han fundido institutos docentes e institutos técnicos. Estos representan los primeros Colegios Universitarios del país. La reinvención de estas instituciones implica cambios muy notables en sus propósitos, currículo y gerencia, pero particularmente en su propio concepto como institución de educación superior y en su apertura a otras organizaciones, puesto que su éxito depende de su capacidad para analizar su ambiente, adaptarse a necesidades cambiantes e integrarse al sistema de educación superior, sin descuidar las necesidades de educación permanente de su comunidad inmediata.

Para utilizar la experiencia de otros países, los Colegios Universitarios están estableciendo convenios con entidades similares, tales como el sistema de colegios comunitarios del Estado de Florida en los Estados Unidos. Es probable que el número y variedad de los Colegios Universitarios se incrementen en Argentina en los próximos años y como consecuencia de esto, que muchos estudiantes concurran a los Colegios Universitarios antes de ingresar a las universidades. Esto quizás ayude a mejorar la preparación de quienes ingresan a las universidades argentinas, ya que en la actualidad las universidades públicas tienen la modalidad de ingreso irrestricto, lo cual conlleva ineficiencia, deterioro de la calidad y altísimos niveles de deserción.

Esta integración entre los colegios universitarios, los institutos terciarios y las universidades, permitirá a las primeras atender a las necesidades de educación para el trabajo y a estas últimas priorizar la investigación científica, desarrollar posgrados y especializaciones, y seleccionar estudiantes para el mantenimiento de un nivel académico comparable a las universidades de otros países. El experimento de los Colegios Universitarios de Argentina puede también ofrecer una oportunidad de aprendizaje a otros pases de América Latina y el Caribe que necesitan desarrollar alternativas nuevas en medio de recursos cada vez más escasos.

Cuadro 7. 6. SISTEMAS DE ACREDITACION UNIVERSITARIA
Por Luis E. Orozco.

La acreditación de instituciones de Educación Superior en América Latina y el Caribe ha cobrado un énfasis especial durante la última década. Hoy por hoy es ésta una de las más fuertes exigencias que recae sobre las instituciones de educación superior. Su necesidad se hace evidente al reflexionar la importancia de una educación superior de buena calidad para el desarrollo de nuestros países; cuando se observa - como es el caso de toda la región - una disminución de los recursos del Estado aplicados a la educación en un contexto general de escasez; cuando se presenta una pérdida de legitimidad de la educación superior frente a la sociedad, el Estado y el usuario; cuando se da un cambio de la relación entre el Estado y la educación superior caracterizada, hasta el presente, por la forma inercial de asignación de recursos sin evaluación de la gestión; cuando se pone en evidencia la mala calidad de la formación que brindan muchas de las instituciones de postsecundaria; cuando hay una duda seria sobre las bondades de la planeación normativa y, finalmente, cuando se presenta una incapacidad manifiesta del Estado para orientar la educación superior. Con frecuencia, todos estos factores intervienen para presionar el rendimiento de cuentas por parte de las instituciones y para generar propuestas innovadoras desde su interior.

Pero hay también razones internas a las instituciones que han motivado la adopción de sistemas de acreditación: los directivos han visto en la acreditación un poderoso instrumento de planeación estratégica, los estudiantes necesitan más y mejor información acerca de los programas que van a cursar, los profesores requieren de mecanismos que hagan explícitos y propicien el reconocimiento de los méritos de su trabajo, tanto en términos de prestigio como de acceso a recursos cada vez más exiguos.

El interés por la acreditación obedece pues de una parte, a una respuesta de las instituciones a la presión externa ejercida sobre ellas para que muestren sus condiciones internas de operación y, por este medio, su potencial como agentes de cambio; y de otra, a la conciencia creciente de la universidad y demás instituciones de educación superior de que la acreditación es un instrumento apto para reinventar la institución y pasa asumir de manera responsable el liderazgo que tienen en la transformación y desarrollo de cada país.

Los sistemas de acreditación en la región han tenido un desarrollo desigual, dada la heterogeneidad de los sistemas educativos, su tamaño, complejidad y tradición. A pesar de las diferencias, todos ellos buscan ser un incentivo de la calidad y promover la excelencia del servicio educativo, sobre la base de la autonomía responsable de las instituciones, del carácter de servicio público que tiene la educación y la responsabilidad del Estado de salvaguardar la fe pública depositada por los usuarios en las instituciones.

De forma paulatina los diferentes países han introducido reformas educativas en la última década y han incorporado en ellas la acreditación. No todos los casos son exitosos; persisten dificultades originadas sobre todo en la definición del rola del Estado y en la legitimidad de las instancias consideradas aptas para orientar, coordinar y acompañar las instituciones en sus respectivos procesos. También se discute de manera incisiva el uso que hará el Estado de los resultados y el origen de los recursos para adelantar las acciones correspondientes. En la mayoría de los casos, las instituciones son renuentes a que la asignación de recursos para su funcionamiento normal, esté condicionada al resultado alcanzado por ellas en la acreditación.

En términos generales la situación es muy positiva y un buen número de países se encuentran en proceso de constituir los sistemas de acreditación y de introducir la normatividad que haga posible poner en marcha los mecanismos más aptos para ello. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador México, Venezuela. La acción del Estado en estos casos ha sido primordial. En otros, especialmente en América Central, el liderazgo de las instituciones y del Consejo Superior Universitario (CSUCA), organismo que las convoca, ha determinado un creciente interés por el tema y por la formulación de una propuesta para la región centroamericana que avanza aceleradamente.

La significación del término "acreditación" también se ha modificado en la región; no es sólo una especie de certificación otorgada por el Estado a una institución como prenda de garantía de que llena unos requisitos mínimos para iniciar sus labores o para otorgar un título, sobre la base de revisar la documentación presentada por la institución respectiva; hoy se entiende por acreditación un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución, sobre la base de un proceso previo de auto-evaluación, en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Estado. La primera, para adelantar el proceso de auto-evaluación; las segundas, para

practicar la evaluación externa y el tercero, ordinariamente a través de una instancia técnica más o menos independientes, para configurar y hacer público el reconocimiento de la calidad.

La calidad en cada caso se aprecia por el grado de cumplimiento de un conjunto de características que expresan las condiciones que sería deseable lograr. Estas características son dimensiones de la calidad de la institución o del programa , y hacen referencia al proyecto institucional que le sirve de orientación, a los profesores con que cuenta, a la selección y atención de los estudiantes, a los procesos de investigación, docencia y proyección social que adelanta, al bienestar de la comunidad que reúne, a la organización y gestión, a los egresados, al impacto que logra en el medio y a los recursos físicos y financieros con que cuenta.

En el conjunto de los países de América Latina y en el nivel de los posgrados, la experiencia más significativa de acreditación se encuentra en Brasil. El sistema de seguimiento y evaluación del posgrado brasileño es orientado por la Coordinación de Desarrollo del Personal de Nivel Superior (CAPES), que depende del Ministerio de Educación, con el apoyo del Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ). En este caso su finalidad es asegurar la calidad de los programas académicos; su procedimiento es la evaluación de los pares.

Respecto de los pregrados, es posible reconocer cuatro grupos de países, tomando como criterio el grado desarrollo de los procesos. El primer grupo estaría conformado por Chile, Colombia, México y Puerto Rico, países que han establecido sistemas formales de evaluación y acreditación con amplia participación del Estado. El segundo grupo lo integran Argentina y Venezuela; en el primero, la ley ha incorporado la acreditación y por medio de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) está por iniciarse una experiencia amplia en este sentido, con al apoyo de algunas instituciones. En el segundo, aunque la Ley de Educación incorpora la evaluación de instituciones como obligatorio, ésta se encuentra en primer debate (enero de 1998). El tercer grupo está integrado por Brasil y los países de América Central. En éstos, el Consejo Superior Universitario (CSUCA) ha hecho un gran esfuerzo de buscar consenso entre las universidades de la región en torno a una propuesta ya elaborada; sin embargo, todavía no se ha iniciado ninguna acción concreta. En Brasil, se está realizando un programa ambicioso entre un conjunto de 30 instituciones. El cuarto grupo está formado por los demás países de la región. En casi todos ellos, el tema es una preocupación constante;

algunos pasos se han dado en la dirección de crear un sistema de acreditación; parecería que se está en la discusiones previas sobre los principios, los métodos y las competencias que deben incorporar tales sistemas.

Con independencia de esta taxonomía debe señalarse que en algunos países se ha venido buscando la acreditación de programas o instituciones con agencias estadounidenses, como es el caso de la Universidad Autónoma de Puebla (UAP), la Universidad Autónoma de Yucatán, las cuales están emprendiendo esfuerzos con este objetivo. A su vez, el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITSM) y la Universidad de los Andes (Colombia) se encuentran en proceso de acreditación con la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) de los Estados Unidos.

La experiencia en la región enseña que la legitimidad del proceso en su conjunto depende del soporte que brinden las comunidades académicas, de la participación, flexibilidad y transparencia que cada unidad académica logre en su auto-evaluación y en la voluntad política de todos los estamentos de la institución para analizar críticamente el camino recorrido e introducir los cambios necesarios. En último término, los procesos de acreditación constituyen un llamamiento al sentido ético de las instituciones.

Cuadro 7. 7 EL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES EN NUEVA ZELANDA

Por la Autoridad Neo-zelandeza de Certificación (NZQA)*

El *Marco Nacional de Calificaciones de Nueva Zelanda* es un sistema diseñado para reconocer la posesión de conocimientos, comprensión y habilidades de una persona, independientemente de si los ha adquirido en una institución educativa o en el mundo del trabajo. Permite que quienes se vinculan a él acumulen créditos hacia una certificación, en distintos momentos de su vida y a su propio ritmo. Estos conocimientos y habilidades son evaluados contra estándares definidos de manera tal que cualquier aspirante a una institución educativa o a un empleo puede decir exactamente lo que sabe y es capaz de hacer. Por existir sobre ellos un acuerdo nacional, los estudiantes son reconocidos en diferentes contextos.

Aprobación y administración de los estándares

Todas las calificaciones del Marco se componen de estándares registrados que describen lo que una persona sabe y puede hacer.

El concepto de evaluar y medir contra estándares no es nuevo. Un metro se reconoce como un metro de longitud porque corresponde a un 'estándar' que se encuentra en París. Un producto manufacturado que lleva un sello de estándar se considera de buena calidad porque satisface un conjunto de especificaciones definidas por expertos en cada campo. De manera similar, los estándares del Marco Nacional de Calificaciones son referencias aceptadas contra las cuales es posible evaluar e informar sobre el desempeño de un individuo.

Los estándares se expresan como resultados del aprendizaje. Disponer de calificaciones que se basan en los resultados es la marca distinta del Marco, pues los demás sistemas de calificaciones se refieren, ora a los insumos (horas de enseñanza, descripción del contenido de los cursos) ora a los productos (cursos o niveles aprobados). Los sistemas basados sobre resultados han recibido el respaldo de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y la OECD.

El Marco de Calificaciones es el resultado del consenso: Grupos de expertos proponen los estándares en cada especialidad (los ingenieros los de ingeniería, los geógrafos los de geografía, etcétera.) Estas propuestas se circulan entre los interesados para comentarios y sugerencias. Una vez acordado y registrado, el estándar se somete a revisión periódica, de manera que se mantenga actualizado.

Cada estándar tiene un valor definido en términos de créditos y se ubica en un nivel específico del Marco. Los créditos pueden acumularse en distintas instituciones de formación o puestos de trabajo, y orientarse a la obtención de un certificado, sin los molestos arreglos que se requerían en el pasado: todas las organizaciones certificadoras reconocen los créditos otorgados por otras, siempre y cuando se ubiquen en el Marco.

Niveles de progresión

El Marco tiene ocho niveles de progresión. Los niveles 1 a 3 equivalen aproximadamente a los últimos años de secundaria y a los niveles básicos de capacitación laboral. Los niveles 4 a 6 se aproximan a las ocupaciones avanzadas y a las calificaciones técnicas. Los niveles 7 y 8 se igualan a las

calificaciones avanzadas de pregrado o posgrado. A estos niveles corresponden distintas certificaciones: Los certificados nacionales a los niveles 1 a 4, los diplomas nacionales a los niveles 5 en adelante y los grados a los niveles 7 y 8.

Organismos acreditados

Sólo las organizaciones acreditadas pueden evaluar a los aspirantes y otorgar créditos. Estar acreditado quiere decir que una institución formadora o una empresa tienen la suficiente capacidad para formar y evaluar, así como un sistema adecuado de gerencia que permite cumplir con lo que promete al aspirante.

El sistema otorga a instituciones educativas y de formación mucha libertad en el desarrollo de sus programas. Los estándares hacen explícitos los resultados que deben generar, y no cómo debe enseñarse. Programas educativos y de formación pueden diseñarse de la manera como mejor convenga a los estudiantes y a la organización. Esta flexibilidad conduce a nuevos tipos de aprendizaje y a un espectro amplio de oportunidades de evaluación. Le da a los aspirantes mayores oportunidades de acceso y permite que los proveedores utilicen sus recursos de manera más efectiva.

Evaluación

La evaluación corre por cuenta de un proveedor acreditado (una escuela, un establecimiento privado o público de formación o una institución de educación terciaria), o de un evaluador registrado. Estos últimos son individuos autorizados por un organismo certificador para evaluar en su área de responsabilidad. Los evaluadores pueden utilizar todo tipo de evidencia: exámenes, desempeño educativo o laboral previo, etcétera. La consistencia entre los evaluadores es posible gracias a métodos moderadores que aseguran que todos saben lo que significa ‘satisfacer un estándar’.

Seguimiento del aprendizaje

Una vez que el aspirante es evaluado y obtiene un crédito, la institución notifica a la Autoridad de Certificación (NZQA) y los créditos se adicionan a la base de datos correspondiente a cada persona inscrita. Una vez al año, o antes si se requiere, el aspirante obtiene un registro de todos los estándares o calificaciones que ha obtenido en el pasado. Este Registro de Aprendizaje es

un documento oficial, que puede utilizarse como credencial ante los empleadores o instituciones educativas.

* Adaptado de http://www.nssb.org/

Cuadro 7.8 LA UNIVERSIDAD VIRTUAL: LA EXPERIENCIA DE MEXICO

Por Manuel Sepúlveda
Consejo Latinoamericano de Universidad Abierta y a Distancia

Apenas se están iniciando en México las primeras experiencias de la llamada "Universidad Virtual". Pero ellas representan un desarrollo de la educación universitaria a distancia, de larga tradición en el país. En efecto, hay una tendencia creciente a incorporar metodologías de aprendizaje a distancia en los procesos de formación profesional, tanto a nivel de pregrado como de posgrado. Algunas veces se trata de estudios totalmente a distancia y otras veces de una combinación de enseñanza a distancia y educación presencial. En varios Estados de la República existen universidades públicas o privadas que desarrollan sus programas con apoyo de las redes electrónicas de información y la televisión, utilizando el satélite Solidaridad.

Esta multiplicación de los programas de educación a distancia es el resultado de la creciente demanda por educación superior y del papel que la universidad espera jugar en la preparación de los recursos humanos que la sociedad mexicana necesita para insertarse en mercados globales altamente competitivos y para preparar los ciudadanos en un contexto cada vez más internacional.

Uno de los proyectos más dinámicos es el de la "Universidad Virtual" del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Se trata de un sistema basado en nuevos modelos de aprendizaje que operan a través de avanzadas tecnologías de telecomunicaciones y redes electrónicas, las cuales transportan la universidad a los más variados y distantes "campus" universitarios que el Instituto posee en diferentes provincias de México y en diversos países de América Latina y Norteamérica. La universidad virtual está comenzando a realizar la utopía de la educación sin fronteras.

El propósito de la universidad virtual es doble: ampliar la cobertura docente de los mejores profesores del propio sistema y de otras universidades, y llevar

una educación de calidad a nuevos ámbitos. En la actualidad la universidad desarrolla doce programas de posgrado en ingeniería, administración y educación. Dispone además de un canal educativo dedicado a apoyar la creatividad y competitividad de los trabajadores en las empresas productivas, por medio de programas orientados a desarrollar las competencias laborales que se ofrecen en 200 aulas empresariales.

El modelo educativo de la universidad virtual se define como integrador de variadas tecnologías y estrategias de aprendizaje. En efecto, utiliza ampliamente las posibilidades de la red Internet mediante herramientas tales como páginas electrónicas, correo electrónico WWW y grupos de discusión. También se recurre a satélites de comunicación que permiten efectuar teleconferencias y tener acceso a un sistema de multimedios para la instrucción.

La universidad virtual del Instituto Tecnológico de Monterrey cuenta con un sistema de sedes transmisoras y receptoras en norte, centro y Sudamérica, y se apoya en dos canales de satélite con amplia cobertura desde los Estados Unidos hasta Colombia, y dos canales adicionales con cobertura desde Colombia a Chile.

La universidad virtual no es exclusiva del Instituto Tecnológico de Monterrey. La Universidad Regiomontana de Monterrey ha iniciado también un programa en Administración y Negocios Internacionales. Este programa utiliza las redes de comunicación disponibles tales como la Internet y Learning Space para establecer una comunicación de múltiples vías, lo cual permite a los profesores enseñar mediante el correo electrónico y video conferencias. Los estudiantes desde el computador de su casa siguen los cursos y preparan sus tareas.

No obstante su atractivo y posibilidades, la universidad virtual enfrenta grandes desafíos. El primero es el de obtener los recursos tecnológicos y financieros que permitan no solamente la instalación de un sistema de comunicación confiable, sino especialmente, su permanente mantenimiento y actualización. La tecnología constituye además un medio. Como ha sido siempre en la educación, lo importante es lo que se enseña y el proceso de aprendizaje que conduce a resultados de alta calidad. Esta ha sido la experiencia de los programas de educación abierta que desde hace varias décadas se establecieron en numerosos países de América Latina y el Caribe.

Existe también una limitación inherente a los programas de universidad virtual y es la falta de contacto humano entre el profesor y los estudiantes, y la dificultad de evaluar varios de los propósitos del proceso educativo, tales como sus fines sociales, democráticos y humanos. Además, la educación virtual es aún muy joven y no dispone de un acopio de modelos pedagógicos ni de un conocimiento sobre la enseñanza y el aprendizaje, comparable, por ejemplo al existente en torno de la escuela, que permita diseñar, evaluar y reinventar, y capacitar a los recursos humanos necesarios. La investigación educativa puede ayudar a dilucidar muchos de estos problemas y a encontrar modalidades útiles para ampliar el acceso al conocimiento, disminuir las brechas sociales y servir de apoyo al aprendizaje ilimitado a lo largo de la vida de todas las personas. El futuro de la universidad virtual dependerá más de la calidad de la educación que se transmita y del aprendizaje que se logre, que de los medios que se utilicen.

CUADRO 8. 1. QUÉ ES EL PENSAMIENTO CRÍTICO?

El Profesor Alexander Calandra, de la Universidad de Washington en Saint Louis, cuenta una anécdota que enseña más sobre el pensamiento crítico que muchas páginas de explicaciones abastractas. Esta es la anécdota:

“Hace algún tiempo me llamó un colega, para preguntar si yo estaría dispuesto a servir como árbitro en la calificación de un exámen. Parecía que él estaba decidido a ponerle cero al estudiante por su respuesta a una pregunta de física, mientras el alumno reclamaba que debía tener la máxima calificación, y que de hecho la tendría si el sistema no estuviese cargado en contra de los estudiantes. El profesor y el alumno se pusieron de acuerdo en someter la cuestión al juicio de un árbitro imparcial, y yo fui el escogido”.

“Fui a la oficina del colega y leí la pregunta, que decía así: `Explique cómo determinar la altura de un edificio con la ayuda de un barómetro´. La respuesta del estudiante fue: `Lleve el barómetro hasta lo más alto del edificio, amárrele una cuerda larga, haga bajar el barómetro hasta la calle, súbalo de nuevo, y mida el largo de la cuerda. El largo de la cuerda corresponde a la altura del edificio´.”

“Ahora, esta es una respuesta muy interesante, pero: ¿debería el estudiante obtener crédito por ella? Yo señalé que el alumno de veras tenía un buen argumento para reclamar la máxima calificación, puesto que había respondido

en forma correcta y completa. Sin embargo, si se le hubiese dado el crédito total, esto implicaría que el estudiante obtuviese muy alta calificación en el curso de física. Una alta calificación supuestamente certifica que el estudiante sa bastante de física, pero la respuesta a la pregunta no confirmaba que así fuera."

"Con este dilema en mente, sugerí que el estudiante tuviese una segunda oportunidad para responder la pregunta. No me sorprendió que mi colega estuviera de acuerdo, pero sí me sorprendió que el alumno aceptara de inmediato."

"Así pues, le dí seis minutos al estudiante para responder la pregunta, con la advertencia de que su respuesta debía demostrar algún conocimiento de la física. Al término de cuatro minutos no había escrito nada. Le pregunte si deseaba rendirse, dado que yo tenía otra clase que atender, pero el dijo que no, que no se rendiría, que tenía muchas posibles respuestas a la pregunta, y que sólo estaba pensando cuál de ellas sería la más acertada. Me excusé por haberlo interrumpido y le pedí que siguiera adelante. En el minuto siguiente el rápidamente escribió su respuesta. Era esta: `Lleve el barómetro a lo más alto del edificio. Deje caer el barómetro, midiendo el tiempo de caída con un cronómetro. Después, utilizando la fórmula $d = ½ at^2$ [la distancia en caída equivale a la mitad de la aceleración por el cuadrado del tiempo transcurrido], calcule la altura del edificio ´."

"En este punto le pregunté a mi colega si él estaba dispuesto a rendirse. El hizo la concesión, y yo le dí al estudiante casi la máxima calificación. Cuando salía de la oficina de mi colega, recordé que el estudiante había dicho que tenía varias respuestas al problema."

" `Ah si´, dijo el estudiante. `Hay muchas formas de saber la altura de un edificio con la ayuda de un barómetro. Por ejemplo, uno podría sacar el barómetro en un día soleado y medir la altura del barómetro, el ancho de su sombra, y el largo de la sombra del edificio; y utilizando simple proporción, determinar la altura del edificio´".

" `Bueno´, dije, `y las otras?´"

"`Si´, dijo el estudiante. `Hay una forma de medición básica que a Usted le gustará. En este método, Usted toma el barómetro y empieza a subir las escaleras. A medida que sube, coloca el barómetro sobre la base de cada

escala, marca con un lápiz la altura alcanzada, y vuelve a colocar el barómetro sobre la marca, hasta llegar al piso siguiente. La suma de los pisos le dará la altura del edificio en unidades barométricas. Es un método muy directo´. ”

“ `Claro que si Usted desea un método más sofisticado, puede amarrar el barómetro a una cuerda, hacerlo oscilar como un péndulo, y determinar el valor de *g* [la aceleración de la gravedad], a nivel de la calle y a nivel del punto más alto del edificio´.”

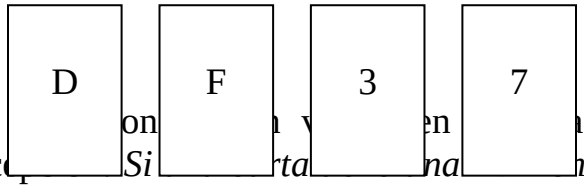
“Finalmente, concluyó, `si ustedes no me limitan a soluciones físicas al problema, existen muchas otras respuestas, tales como llevar el barómetro al primer piso y golpear en la puerta del concerje. Cuando el abra la puerta, Usted le dice: `Querido señor concerje, aquí tengo un fino barómetro. Si Usted me dice la altura del edificio, yo le doy este barómetro ... ´ ´.”

(Adaptado de Current Science, Teacher´s Edition, Vol. 49, No 14, January 6-10, 1994)

Cuadro 8. 2. “PIENSA MAL.... Y ACERTARÁS”
(Voltaire)

¿Qué tan lógicos somos los seres humanos? En algunos aspectos, al parecer, muy lógicos; pero en otros aspectos, somos penosamente débiles. En 1969, el psicólogo Peter Wason inventó una prueba simple, que sin embargo suele confunfir a las personas brillantes, como seguramente es Usted y lo son sus amigos. Así que no se preocupe si el siguinete problema simple no le parece tan simple.

Aquí hay cuatro cartas, algunas con letras y otras con números, sobre su cara visible. Cada carta tiene una letra en una de sus caras, y un número en la otra. Examínelas por favor



Su on n v en so la siguiente regla tiene alguna exc *Si rta na n una de sus caras, tiene una “3” en la otra.* Ahora, ¿cuál carta necesita voltear Usted para saber si esto es verdad?. Es triste decir que un poco menos de la mitad de los estudiantes obtienen la respuesta correcta en la mayoría de pruebas como esta. ¿La obtuvo usted?

La respuesta correcta es mucho más obvia si cambiamos un poco el contenido del problema (pero no su estructura). Ahora Usted es supervisor en un bar, y su trabajo consiste en evitar que algún menor de edad (menor de 21 años) consuma licor. Las cartas tiene información sobre la edad en una de sus caras , y sobre lo que el cliente está bebiendo en la otra. ¿Cuáles cartas necesita voltear?

bebiendo	bebiendo Coca-Cola	25 años	16 años

La primera y la última, obviamente, igual que en el primer problema.

¿Porqué la segunda es una disposición de cartas mucho más fácil que la primera? Quizás piense Usted que esto se debe a que una es abstracta y la otra es concreta, a que tenemos más familiaridad con la segunda situación, o al hecho de que ésta involucra una regla convencional y no una regla de la naturaleza. Literalmente, se han aplicado cientos de estas pruebas de cartas del doctor Wason, con diferentes temas y variaciones, tratando de probar éstas y otras hipótesis. El desempeño de los sujetos varía ampliamente, según sean las circunstancias y los detalles de la prueba particular, pero un análisis sistemático de los resultados no deja ninguna duda respecto a que hay unas disposiciones que son difíciles para casi todos los sujetos, y otras que son fáciles para los *mismos* sujetos.

Pero el misterio quedó sin resolver: qué hace que ciertas disposiciones de cartas sean difíciles y otras sean fáciles? Los biólogos L. Cosmides y J. Tobby[217] propusieron una muy interesante explicación, que da cuenta satisfactoria de todos los resultados. Es difícil imaginar que esta hipótesis se le hubiese ocurrido a alguien que no estuviese muy familizarizado con la lógica de Darwin y la teoría general de la evolución: los casos fáciles son todos aquellos que interpretamos como una tarea de control o de vigilancia sobre un contrato social; o en otras palabras, las tareas que permiten detectar a los tramposos.

---

[217] L. Comides y J. Tooby (1989): "Evolutionary Psychology and the Generation of Culture", part II, "Case Study: A Computational Theory of Social Exchange, Ethology And Sociobiology, Vol, 10, pp. 51-97.

Adaptado D. C. Dennet (1991): Darwins´s Dangerous Idea; Evolution And The Meanings of Life, New York, Simon & Schuster, p- 488- 489.

Cuadro 8. 3. ENTENDIMIENTO Y RAZON (Un paréntesis filosófico)

Hablar de *conocimiento racional* a propósito de la educación liberal conlleva una distinción, que no siempre se hace, entre *entendimiento* y *razón*. Distinción que ayuda a precisar el nivel exacto donde opera este tipo de formación, sin desconocer el espacio propio de las disciplinas, cuya racionalidad operante es susceptible de distinguir, aunque no de separar, del procedimiento utilizado o seguido por cada una de ellas para generar las teorías particulares en su campo. Trascender esta última dimensión es ya un logro en el esfuerzo de formación del pensamiento, e ir de manera denodada hacia el fundamento de todo lo particular; es buscar la unidad del conocimiento en las múltiples disciplinas que alberga la universidad esto es, encaminarse hacia lo "Uno" que da organicidad a los saberes y capacidad de pensamiento y de reflexión a quien en ello se empeña [218].

¿Cómo distinguir, entonces, entendimiento de razón?. A este intento se consagró buena parte de la filosofía del idealismo alemán, especialmente Hegel, con una utilidad que sigue siendo válida, independientemente del éxito o fracaso que se reconozca a su trabajo. Alcanzar claridad en torno a lo que se considera válido como "explicación científica" en el campo de las ciencias de la naturaleza y en las del hombre y definir el ámbito propio del pensamiento, como diría su antecesor en tal preocupación (Kant), más allá de los límites del entendimiento finito.

En la perspectiva de Hegel, los contenidos de la conciencia están constituídos por el mundo de las representaciones (Vorstellungen). Estas tienen un carácter sensible y subjetivo, y permiten interiorizar los objetos, incorporarlos y servir de punto de partida subjetivo al saber[219]. Pensar consiste en tomar estas representaciones y profundizar aún más sobre ellas. Las representaciones constituyen el contenido del pensar; pero el trabajo sobre ellas las despoja de su inmediatez para asumirlas en su especificidad. En adelante, la representación no será representación de..... sino representación sin más. El

---

218 K. Jaspers (1959): "La Idea de la Universidad", en La Idea de la Universidad en Alemania, Buenos Aires, Suramericana, pp. 394-421.

219 G.W.F. Hegel (1070): Encyclopédie de Sciences Philoophiques en Abrégé, Paris, Gallimard,. Parágrados 4-17

pensamiento desprovisto de los contenidos sensibles aparece más allá del mundo de las representaciones. No es otra cosa que la representación consciente, por la mediación del sujeto.

De aquí la necesidad de distinguir entre entender y pensar. Entender supone un objeto (algo) y un sujeto; pensar es o hace referencia a la actividad pura: pensar es una vuelta del sujeto sobre sí mismo, sobre el contenido de sus representaciones. El primero equivale a lo que Kant denominaba entendimiento y el segundo equivale a "razón", fundamento y origen de la reflexión; actividad esta última que hace posible al entendimiento en su coherencia y con mayor razón a todo aquello que puede presentarse a la conciencia como objeto [220].

En el ámbito del pensar se accede a la universalidad y a la necesariedad o abandono de toda arbitrariedad, condiciones de toda "objetividad". Este es el campo donde el conocimiento subjetivo se muestra como necesidad objetiva, recuperando así la unidad global del mundo por la vía del pensamiento.

El desarrollo de las tareas propias del pensamiento presupone una larga educación histórica, que muestre al individuo el "camino de la duda o de la desesperanza" como los caminos del pensar; también presupone haber satisfecho las necesidades vitales, para que se despierte en el sujeto la necesidad desinteresada para acercarse desde la dinámica del pensamiento a las intuiciones, a las imaginaciones y a los contenidos interesados del deseo, de las pulsiones; con la esperanza de que en el pensamiento se silencien los intereses que agitan la vida y se abra el ámbito del pensar libre de determinaciones[221].

En este sentido, devenir "ser pensante" es devenir "hombre libre", porque en el despojarse de las limitaciones y ataduras, de manera consciente, se hace posible la epifanía de la libertad.

Esta sería la tarea de la educación liberal como desarrollo de la vocación de verdad; enseñar a pensar según las "reglas de la universalidad" para aproximarse certeramente a una "objetividad", en un proceso que nunca termina. Ya lo había señalado Platón: el pensar no es más que un diálogo del

---

220 Ibid., parágrafo 6, p.77

221 E. Flechismann (1972): La Lógica de Hegel, Paris, Plon, pp.16 ss.

alma consigo misma. Todo allí esta permitido mientras no se acuda, como jueces, a la sensación, a la intuición, a la imaginación y a la representación como criterios de verdad [222].

Pero lo dicho no es toda la verdad respecto de la tarea del espíritu y de la verdad universal. Pensar es un acto voluntario de búsqueda y aceptación de la realidad. Por lo tanto es una actuación ética. Este es el último grado de coherencia inherente a la naturaleza intelectual del hombre, pero también su límite último: razón, virtud y felicidad no se contraponen. Esta es la ciencia verdadera y frente a ella no se niega ni se limita el esfuerzo de las ciencias como procedimiento racional metódico frente a lo contingente; como estrategia de conocimiento que permite explicar, a través de modelos, en concordancia con los problemas por explicar, los fenómenos que ocurren en la experiencia. Al contrario, tal concepción le otorga a las ciencias todo su valor como instrumentos de descripción, control y predicción; como conjetura o simplemente, al pensar de los hombres de ciencia, como "programas de investigación" (estructura teórica que guía la futura investigación)[223].

CUADRO 8. 4. COLOMBIA: EN BÚSQUEDA DE JÓVENES TALENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN

Hernán Jaramillo S.
COLCIENCIAS

La formación de capital humano constituye el vínculo central entre ciencia y desarrollo. Con una formación de alto nivel y de calidad, se logra producir y socializar el conocimiento, generando ventajas permanentes para un crecimiento autosostenido y equitativo en el largo plazo.

---

222 Ibid, pp. 25 ss.

223 Ver a éste propósito: K. Nagel (1972): La Estructura Lógica de la Ciencia, Beunos Aires, Paidós, Th. Kuhn (1962): La Estructura de las Revoluciones Científicas, México, Fondo de Cultura Económica; I. Lakatos (1983): Metodología de los Programas de Investigación, Madrid, Alianza Universidad, y L.E. Orozco (1996): Teoría Analítica de la Ciencia y Dialéctica, Bogotá, Universidad de los Andes, ColTextos MDU.

Los recursos humanos, apoyados sobre una sólida infraestructura de instituciones y activamente conectados con la sociedad nacional, constituyen el denominado *capital social de la investigación y del desarrollo científico y tecnológico.* La formación de recursos humanos no es suficiente para promover el conocimiento, la investigación y el desarrollo. Se requiere de bases institucionales capaces de albergar esfuerzos de largo aliento; y estas instituciones sólo tienen vida real cuando interactúan de modo sustantivo con otros sectores y actores dentro de la sociedad.

Ahora bien, el rasgo característico de la ciencia y la tecnología contemporáneas es la presencia colectiva de un número cada vez mayor de individuos, afiliados a instituciones del conocimiento (universidades, centros de investigación....) y a "redes multidisciplinarias de tarea", para contestar preguntas o resolver problemas específicos de carácter "teórico"o "aplicado". La estabilidad de este proceso en el largo plazo esta garantizada por la capacidad de reproducción, consolidación y ampliación de la comunidad científica; y es aquí dónde la preparación de jóvenes investigadores juega un papel capital.

Antes que del científico aislado o de la institución formal, el avance del conocimiento depende sobre todo de los "grupos de investigación", entendidos como el conjunto de investigadores, adscritos a la planta de una o de varias entidades, comprometidos con uno o varios temas de investigación en los cuales han demostrado capacidad de producir resultados a través de publicaciones, obtención de patentes o comercialización de los productos de investigación. Para su permanencia en el tiempo, los grupos dependen de su capacidad de ampliación y reproducción.

Para cumplir con las condiciones anteriores, es necesario que las comunidades científicas y los grupos de investigación estén efectivamente vinculados con los programas de formación doctoral, con el entrenamiento de nuevos investigadores, y con la búsqueda de jóvenes talentos.

1. Formación doctoral y apoyo a los programas nacionales de doctorado

La integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo colombiano demanda una base sólida de profesionales y técnicos, en todos los niveles de formación, pero muy especialmente en el doctorado, debido a que el país registra un déficit importante de investigadores con alta calificación. Para

afrontar este reto se están combinando la formación en programas doctorales en el exterior y la formación en doctorados nacionales.

La financiación de estudios doctorales en el exterior es parte y reflejo de la necesaria internacionalización de la ciencia y la tecnología. Ella permite que el alumno trabaje en la frontera del conocimiento y establezca relación con los grupos de excelencia de la comunidad internacional. También permite que la comunidad científica colombiana interactue con grupos de investigación en diversas partes del mundo, y que se integre a las redes internacionales del conocimiento.

La educación doctoral dentro del país requiere establecer y consolidar los programas respectivos. Esta modalidad tiene la ventaja de formar al investigador en el espacio propio de los grupos, redes e instituciones nacionales, y alrededor de temas o líneas de trabajo específicas del entorno colombiano. A esto se añaden las consideraciones económicas, no sólo de costo directo sino, en especial, del costo de oportunidad que implicaría desaprovechar el período de estudios doctorales - una fase de alta receptividad y productividad en la vida del científico - para sensibilizarlo hacia problemas nacionales y aprovechar sus aportes al desarrollo nacional.

El apoyo para crear, desarrollar o consolidar programas doctorales dentro de Colombia, se decide según los siguientes criterios: (a) pertinencia social y científica esto es, que corresponda a necesidades reales del país o contribuya con nuevos conocimientos en determinados campos del saber; (b) existencia de grupos de investigación en el campo respectivo, con reconocimiento internacional; (c) existencia de líneas de investigación activas dentro de las cualeds se puedan realizar las tesis de grado; (d) disponibilidad de infraestructura, recursos bibliográficos actualizados y vinculación a redes telemáticas; y (e) relaciones nacionales e internacionales con entidades y grupos de investigación pares, que faciliten el intercambio y pasantías de los estudiantes en centros con diferente cultura científica.

Diferentes entidades nacionales contribuyen a financiar estudiantes de maestría y doctorado, tanto en Colombia como en el exterior. El Instituto Colombiano de Investigación Científica y Tecnológica, COLCIENCIAS – entidad que ejerce la secretaría técnica del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y principal financiadora de la actividad de ciencia y tecnología- ha contribuido a la formación de recursos humanos de manera fundamental. Entre 1992 y 1997 financió, por un monto cercano a los cincuenta millones de

dólares, a 701 becarios colombianos, de los cuales el 93% cursaron o cursan programas de doctorado y el 7% programas de maestría. La distribución de los becarios por áreas del saber es como sigue: 32% en ciencias básicas, 14 % en ciencias de la salud, 14% en ciencias sociales y humanas, 8% en desarrollo industrial, 7.% en medio ambiente y hábitat, 6 % en electrónica, informática y telecomunicaciones, 6% en energía y minería, 5% en ciencias agropecuarias, 5 % en biotecnología y 3% en ciencias del mar..

La selección de los becarios se guía por los Planes Estratégicos de los diferentes Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología, y se hace en estrecha interrelación con las universidades, los centros y grupos de investigación del país, quienes presentan y avalan los candidatos , cuya escogencia depende de tribunales académicos de la más alta respetabilidad y de acuerdo con criterios mundiales de excelencia

Colombia cuenta actualmente con 28 programas de doctorado. Este proceso de construcción se ha logrado al articular el apoyo institucional al programa como tal, con el financiamiento de proyectos de investigación, el capital semilla suministrado a los grupos de investigación que soportan los doctorados, y la provisión de becas para los mejores estudiantes.

2. Formación de jóvenes investigadores: construyendo una masa crítica

La esencia de este programa de Colciencias consiste en acercar talentos jóvenes al quehacer de la ciencia, mediante su temprana vinculación a grupos de excelencia y a través de becas-pasantía para aprender haciendo. El programa tiene múltiples y significativas externalidades: (a) El inicio, sobre bases sólidas, de un sentido de pertenencia a la comunidad científica; (b) La reproducción del grupo de investigadores y, por tanto, una forma esencial de consolidarlo; (c) La permanencia de los grupos y la continuidad de sus líneas de investigación; (d) La construcción de escuelas de pensamiento; y (e) La creación de masas críticas para alimentar y enriquecer los programas de maestría y doctorado.

Entre 1995 y 1997 fueron apoyado 394 jóvenes recién graduados, de 25 años de edad en su gran mayoría, para realizar pasantías de entre 1 y 2 años en grupos de investigación de excelencia. La inversión hasta ahora realizada está cerca a los US $ 2.750.000, una suma exigua si se consideran la cobertura y potencial del programa. 24 centros y 46 grupos de investigación hospedan a estos jóvenes, en las siguientes áreas del conocimiento: 28% en ciencias

agropecuarias, 23% en ciencias sociales y humanas, 18% en ciencias de la salud, 15% en ciencias básicas, 7% en medio ambiente, 7% en desarrollo tecnológico e industrial y 4% en biotecnología.

La vinculación de estos jóvenes a los centros y grupos de investigación de excelencia es una forma de crear masas críticas en ambientes institucionales favorables para el quehacer científico y tecnológico, que ha permitdo iniciar la formación de recursos humanos en áreas y disciplinas críticas para el desarrollo del país..

3. Buscando nuevos talentos

Con el propósito de determinar y aprovechar la capacidad de los universitarios colombianos para la investigación científica, se ha inicado una 'búsqueda del investigador del futuro' [224] en 56 universidades, que contaban con 82.381 estudiantes entre el quinto y el décimo semestre en programas de ciencias básicas, ciencias sociales y humanas, e ingeniería e innovación tecnológica.

Mediante la aplicación inicial de un cuestionario de 16 factores de personalidad -16PF- se determinaron los perfiles psicométricos de 251 investigadores y profesores en las áreas antes mencionadas, con el fin de establecer el marco de referencia para seleccionar los universitarios. Para el estudio se tomó una muestra de 2.448 estudiantes a quienes les fue aplicado el 16PF, y fueron preselecciondos aquellos con un perfil comparable al de los investigadores en su respectivo campo, basándose en dos métodos a saber: probabilidad de pertenencia al grupo y clasificación con base en el método de redes neuronales. Un total de 251 (10.3%) estudiantes tuvieron una alta calificación en ambas pruebas. Estos estudiantes fueron sometidos a una entrevista estructurada, conducida conjuntamente por un psicólogo y un científico del área, y calificados según su grado interés por la investigación y el progreso científico (40% de la nota), sus habilidades (30%) y cualidades personales (30%). Sobre la base de estos puntajes, los jovnes se clasificaron en tres grupos: 103 excelentes (nota en la entrevista igual o mayor a 4.75 sobre 5.00), 69 buenos (nota entre 4.00 y 4.75) y 79 que no aplicaban.

---

[224] Corporación para Investigaciones Biológicas –CIB-, y PSINERGIA. "En Búsqueda del Investigador del Futuro". Programa auspiciado por COLCIENCIAS y ASCUN, Medellín, Colombia, 1998.

Como se indica en el informe de campo “al comparar los perfiles de los investigadores que sirvieron de marco al estudio con los universitarios excelentes, se encontró que estos últimos, compartían con aquellos, y en veces, los superaban en muchas de las cualidades requeridas para el trabajo investigativo, tales como la autoestima, la capacidad de raciocinio y crítica, objetividad, independencia de criterio y fuerza para ejercer liderazgo. Ello significa que se cuenta con un grupo importante de jóvenes que pueden convertirse en los investigadores del próximo milenio”.

El impacto del estudio es importante. Las universidades están empezando a replicar en sus propios ámbitos la metodología y la búsqueda de nuevos talentos potenciales para la investigación. Y además, a los jóvenes ya detectados se les empiezan a brindar apoyos especiales, como hacer flexibles sus programas curriculares para permitir su inmediata vinculación a un grupos de investigadores.

Colciencias por su parte ha puesto en marcha un programa de seguimiento de los estudiantes clasificados entre excelentes y buenos para que, en el momento de su graduación, vayan teniendo la posibilidad de ingresar a los centros y grupos de investigación de excelencia dentro del país y, a su vez, para que se vayan convirtiendo en los futuros candidatos a los programas de becas doctorales. En ciencias básicas, de 99 estudiantes entrevistados, 49 fueron clasificados excelentes y 26 buenos; en ciencias sociales y humanas, de 46 entrevistados, 20 fueron excelentes y 14 buenos; en ingenierías e innovación, de 106 seleccionados para entrevista, 34 fueron excelentes y 29 calificados como buenos. Es un semillero de 172 talentos, 172 motivos de esperanza.

CUADRO 8. 5 ESTADO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

De la teoría económica se desprende una imágen bastante nítida acerca de la mejor división del trabajo entre el Estado y el sector privado en materia de cienca y tecnología. A partir del influyente escrito de Arrow ([225]) se han ido precisado tres razones básicas que reclaman la presencia del Estado en el mundo de la ciencia y la tecnología: (a) El riesgo consustancial a las actividades de investigación y desarrollo - riesgo "técnico", tanto como "comercial"- haría que el sector privado subinvirtiese en el área; (b) Las

[225] K. Arrow: Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, Princeton, University Press, 1962.

externalidades, o beneficios no susceptibles de apropiación, tienden a desalentar el esfuerzo privado, y (c) Las indivisibilidades de oferta o elevados mínimos de inversión en ciertos casos críticos, desbordan la capacidad financiera de los particulares. Pero estas tres circunstancias son cuestiones de grado, de suerte que no exluyen sino que en efecto exigen la iniciativa privada: el riesgo, como apunta Freeman [226], disminuye a medida que se avanza de la investigación básica a la investigación aplicada; hay mecanismos substantivos y eficaces - patentes, secreto industrial, capacidades complementarias de manufactura y mercadeo....- para la apropiación privada de las innovaciones; y hay campos de investigación cuya escala de gasto no resulta excesiva para el sector privado.

La fuerza de los hechos ha coincidido, en este campo, con los postulados de la teoría, de suerte que sólo tuvieron éxito los países que tomaron en serio el papel de la ciencia y respetaron aquella división del trabajo para impulsarla. Así, tanto en los casos "clásicos" de Estados Unidos o Europa como en los casos "emergentes" tipo Japón o Corea:

(a) Los descubrimientos e innovaciones han sido obra de científicos (no de burócratas) y la competencia entre empresas privadas (por mercados domésticos o externos) ha mantenido en movimiento la frontera tecnológica; aún en el caso de la gran excepción - la URSS- fué la competencia quien determinó su principal logro- el de las ciencias militares y del espacio-;

(b) La intervención del Estado se ha concentrado en tres frentes muy específicos. Primero, estimular la educación científica y asegurar la disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, como se explica en el texto de este Capítulo. Segundo, financiar la investigacion básica y la de gran escala, donde el sector privado tiende a subinvertir. Tercero, crear y preservar un marco jurídico-administrativo y un clima macroeconómico propicios para la innovación científico-tecnológica.

A la luz de la experiencia de muchos países, deberían optimizarse las ventajas comparativas de los distintos tipos de intituciones científicas así:

---

[226] C. Freeman: La Teoría Económica de la Innovación Industrial, Madrid, Alianza Editorial, 1975.

(a) Los institutos y laboratorios de propiedad estatal deben especializarse en la investigación y desarrollo referentes a la seguridad nacional, y a ciencias aplicadas de gran escala y alto impacto social (para mayor precisión: agricultura, salud pública, energía y medio ambiente);

(b) La investigación en ciencias básicas (esto es física, química y biología) puede adelantarse ventajosamente en laboratorios universitarios o de propiedad mixta;

(c) Para el desarrollo tecnológico en campos "low-tech" (es decir: químicos básicos, hierro-acero, petróleo, electricidad, commodities agrícolas e industrias de primera o segunda generación como textiles y automotores) los centros de la empresa privada o los entes mixtos gobierno-gremio parecen más adecuados;

(d) Por su mayor proximidad a las ciencias básicas en cambio, la nueva investigación "high-tech" (compuestos, superconductores y otros materiales nuevos; microelectrónica, fotónica e ingeniería de sistemas; farmacéutica y nueva química; biotecnología e ingeniería genética) parece requerir la copresencia de la universidad [227] .

En todos los casos, el Estado juega el papel crucial e imprescindible del fomento, bien mediante transferencias directas, bien mediante estímulos tributarios, crediticios y similares. Y en los casos más recientes de despegue -Japón, Corea, Israel...-el éxito ha pasado por la creación de institutos o entidades que hacen de puente "entre la academia y la industria, entre lo tradicional y lo contemporáneo, entre lo doméstico y lo internacional" [228].

---

[227] Aunque clasificar las ciencias sea talvez una sinsalida epistemológica y aunque cualquiera de las abundantes propuestas sea tan discutible, aquí se acoge la bien decantada fórmula de Abdus Salam: Notes on Science, Technology and Science Education in the Development of the South, Maputo, The Third World Academy of Sciences, 1989.

[228] H. Sup Choi: Science and Technology Policies in the Industrialization of a Developing Country; Korean Approaches, Ginebra, ONU, 1995 (policopiado).

Además de educar y subsidiar, el Estado debe mantener un clima adecuado para el desarrollo científico y tecnológico. Como también muestran los casos de Japón o Corea, de Brasil o de México, un "clima" conducente a la modernización científico-técnica en esencia consiste en construír el "sistema nacional de innovación" o sea "un espacio institucionalmente abierto y variado que favorece encuentros de muy diverso tipo entre los múltiples factores y agentes que intervienen en la generación, difusión y utilización de innovaciones"[229]. Los ingredientes de ese clima son:

(a) Un buen diseño institucional de las agencias públicas dedicadas a ciencia y tecnología de suerte que ellas no estén constreñidas a una actuación "sectorial" o a la tramitación burocrática, sino que puedan ser matriz del "sistema nacional de innovación";

(b) Un régimen legal y financiero funcional y ágil, tal que administre de modo pragmático y flexible el dilema eje de las políticas científicas y tecnológicas: si se exagera el estímulo o la protección a quien innova, se crea en su favor una cuasi-renta que merma la competencia y frena así nuevas innovaciones (el caso de la clásica "industria naciente" en América Latina); y si falta protección o estímulo, sencillamente faltan innovaciones;

(c) Un manejo macroeconómico favorable a las actividades de investigación y desarrollo, donde están incluídos el manejo de los precios relativos, la apertura de doble vía a la competencia internacional y los regímenes de patentes, regalías e inversión extranjera;

(d) Una gestión tecnólogica "activista" y agresiva, a cuya cabeza se encuentre el Estado. El primer ejemplo es por supuesto Japón, donde el Consejo de Ciencia y Tecnología tiene la autoridad y la presencia que en un país de América Latina o el Caribe tendría el Gabinete o el Consejo Plenario de Ministros, y donde las varias agencias de ciencia y tecnmología, con el MITI (Ministerio de Comercio Internacional e Industria) al frente, ejecutaron primero la famosa estrategia de copiar tecnología extranjera y hoy la de negociar alivios tributarios, excepciones a la ley antimonopolios o megaproyectos tipo SMF -Sistema de Manufactura Flexible, con técnica laser-

---

[229] La definición es de I. Avalos G.: "Papel del Estado en el Proceso de Innovación Tecnológica", Conceptos Generales de Gestión Tecnológica, Santiago, BID-SECAB-CINDA, 1989, T.2., p.73.

o "C5" -Computadores de Quinta Generacion- . El segundo ejemplo es Corea, donde también el Ministerio de Ciencia y Tecnología el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones tienen rango político de primer orden, y donde la contratación tecnológica de la más diversa índole tiene casi el carácter de obsesión [230] .

Cuadro 8. 6. LA CIENCIA ES UNA COINCIDENCIA

La investigación científica o tecnológica de buena calidad no se produce fácilmente. Al revés: la buena ciencia o la buena tecnología resultan de una compleja *combinación* de *cinco* conjuntos de factores que deben *reforzarse* recíprocamente. Esta es la conclusión principal de 37 estudios de caso en profundidad, llevados a cabo en 20 países de América Latina; 6 de las entidades examinadas se dedican a las ciencias básicas, 4 a las ciencias de la salud, 5 a las ciencias sociales, 13 a la tecnología agropecuaria y 9 a la tecnología industrial [231].

Los cinco factores identificados pueden llamarse el “científico”, el “proyecto de saber”, el “grupo”, la “institución” y el “interlocutor”. Hay más ciencia y mejor ciencia cuando estos cinco factores: (a) son congruentes, “coinciden” o se refuerzan entre sí - es decir, cuando todos ellos apuntan en un mismo sentido o dirección - , y (b) cuando esa dirección es la de una productividad intelectual intensa y rigurosa.

Las dos condiciones anteriores no se reúnen a menudo. Por eso, en las llamadas “instituciones científicas y tecnológicas” abundan las incongruencias y las congruencias no óptimas. Por ejemplo: no hay congruencia si el “investigador” de hecho tiene que dedicarse a dar clases para sobrevivir; hay congruencia no óptima si “todo está hecho” para vivir plácidamente del erario público, en vez de dedicarse a producir saberes nuevos. Estas situaciones por supuesto resultan en menos ciencia o en ciencia menos buena.

---

[230] Buenos resúmenes de la por demás copiosa literatura dedicada a Japón y Corea se encuentran respectivamete en L. Lynn, "Japanese Research and Technology Policy", Science, II, 1993, pp. 296-301, y en H. Sup Choi, cit.

[231] Los estudios se presentan y analizan en H. Gómez y H. Jaramillo (eds): 37 Modos de Hacer Ciencia en América Latina , Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

Más que un rasgo inividual o aislado, cada uno de los cinco factores es en realidad un conjunto de variables pertenecientes a un cierto ámbito, así: (a) "Científico" quiere decir el investigador con una formación, una vocación y una tentación; (b) "Proyecto de saber" quiere decir una línea de investigación, un método y una intención; (c) "Grupo" quiere decir una solidaridad, un liderazgo y una estrategia; (d) "Institución" quire decir un hábitat, unos recursos y uas rutinas socioadministrativas, y (e) "Interlocutor" quiere decir unos jueces, una legitimidad y una clientela.

El científico

El científico es, como mínimo, un investigador con formación avanzada. Y no basta con el título profesional ni con el dominio sustantivo de la disciplina; se necesita la socialización en los valores y destrezas peculiarísimos del *investigador* en el campo respectivo. Se requiere un postgrado intensivo en investigación (el Ph. D., el "post-doc") o la inmersión activa y exigente en el respectivo grupo de investigación.

Es posible distinguir tres tipos de orientación de los "científicos" hacia su trabajo. La ciencia como mera *ocupación* es la de los burócratas "infiltrados" en entidades de investigación. El *oficio* de la ciencia consiste en aplicar de modo competente las herramientas de la disciplina a recolectar, procesar y analizar datos nuevos, pero no saberes nuevos. La ciencia como proyecto de vida o como vocación es el afán de producir saberes nuevos, y sobre todo consiste en derrotar la tentación de hacer menos ciencia, de hacerla menos buena o de desertar el camino de la ciencia.

En efecto, la vocación científica es una "apuesta" sumamente improbable: el científico debe ser "original" - descubrir o inventar algo nuevo - ; pero debe hacerlo con la camisa de fuerza que representan los métodos y saberes ya establecidos. Por eso es tan grande la tentación de abandonar la carrera científica; máxime cuando la formación o reputación de ser un científico suele servir como "trampolín" para otras carreras en la consultoría, en la administración o en la política, como sucede tan a menudo en nuestros países.

El Proyecto de Saber

Cada investigación, cada grupo de investigadores y cada entidad dedicada a la ciencia o la tecnología tiene un campo, línea o pregunta de indagación

específica, un método más o menos propio y una intencionalidad final. Este "paradigma" tiene efectos decisivos sobre el tipo de prácticas y sobre las "congruencias" resultantes.

Concretamente, los 37 estudios de caso muestran claras diferencias en la dinámica de investigación, según que las respectivas instituciones se dediquen a: (a) Las ciencias "duras" o las ciencias "blandas"; (b) La investigación "básica" o la "aplicada"; (c) El enfoque "disciplinar" (p.ej., microbiología) o el de "resolver problemas" (p.ej., inventar una vacuna); y (d) Las disciplinas "universales" (p.ej., física) o las "locales" (p.ej., economía) .

Más aún, dentro de una determinada disciplina, el cambio de "paradigma" tiene consecuencias importantes. El caso de la salud ilustra este punto. Bajo la óptica "higienista" de comienzos de siglo (cuando la enfermedad era atribuída a factores ambientales), el "centro de investigación" típico era un laboratorio de control infecccioso-parasitario. Bajo el enfoque "clínico" de mediados de siglo (cuando la enfermedad ya se atribuía a disfunciones internas), la investigación tendió a desplazarse hacias los hospitales, mientras los "centros de investigación" se dedicaban a las disciplinas paraclínicas. Por último, el modelo de los servicios de salud en los 60s y la masificación de la medicina en tiempos recientes, acentúan la importancia del monitoreo estadístico desde los "centros de investigación" en salud, a tiempo que sus actividades de servicio se hipertrofian en perjuicio de la investigación propiamente dicha.

El Grupo

El científico no trabaja solo, sino que pertenece a un "grupo de investigación" integrado por sus mentores, sus colegas y sus asistentes en una o varias instituciones. El grupo es la fuente de apoyo intelectual y, más aún de lealtad emocional y de poder político para avanzar en la propia carrera y para obtener el reconocimiento de la comunidad académica y la sociedad en general. Los grupos más homogéneos y más solidarios son los más eficaces. La ciencia necesita convencer, entrenar, movilizar y prolongarse en el tiempo.

El grupo de investigadores puede ser gobernado por un ideal "puramente científico", por un sentido social de "misión", o por el simple y pedestre sentido de supervivencia. A cada uno de estos tres "proyectos" corresponden una forma y un nivel de congruencia enteramente distintos. Pero en todos los

casos se revuelven la tarea propiamente académica con la demarcación de lealtades y con la brega política.

El liderazgo en los grupos de investigación parace constar de dos dimensiones, una conceptual y otra estratégica, la del innovador intelectual y la del "empresario de la ciencia". Ambas dimensiones tendrían que reunirse en la misma persona (y esto explicaría en parte la rareza del éxito), aunque a veces se trate de dos líderes en colaboración muy estrecha.

Con un liderazgo a su cabeza, el grupo va desarrollando una estrategia de consolidación interna, de colonización de espacios al interior de una o varias "instituciones", de ganar apoyos del "interlocutor", de competir en fin ventajosamente con otros grupos ya establecidos o en proceso de emergencia. Si bien las estrategias difieren de un caso al otro, cinco o seis hitos parecen ser comunes a los procesos con mayor éxito. Se da primero una definición clara del problema, una delimitación atinada del ámbito epistémico y la "misión" del grupo; a partir de esta definición será posible construír identidad y autonomía. Se da luego la búsqueda de un espacio institucional propicio - los fundadores abandonan la universidad donde trabajan, crean una entidad ad hoc, redefinen el organigrama....- En tercer lugar, se negocia un "contrato" tal que la "administración" quede subordinada a las necesidades del grupo y no al revés. Cuarto, el grupo publica de modo profuso: no existe la ciencia clandestina. Quinto, y paralelamente, se generaliza y consolida el reconocimiento de los pares locales al principio y luego mundiales. Sexto, el grupo atrae y socializa intensamente a una segunda generación esto es, "institucionaliza" su proyecto de saber.

La Institución

Cada institución científico-tecnológica es un hogar para la investigación. Pero distintos tipos de instituciones resultan más o menos hospitalarios para distintos científicos, proyectos de saber o grupos de investigación, de suerte que en los estudios de caso se encuentran seis diferentes "tipos" institucionales, a saber: (a) universidades (o unidades especializadas dentro de una universidad); (b) institutos públicos de investigación; (c) establecimientos de servicio público que incluyen actividades de investigación; (d) institutos de carácter gremial; (e) centros privados de investigación, y (e) unidades de promoción y coordinación de redes científicas. Cada uno de estos hábitats tiene ventajas y desvantajas peculiares para la investigación científica y

tcnológica de cada tipo (por ejemplo, la investigación en una entidad gremial suele estar bien financiada, pero tiende a sufrir de cortoplacismo).

La ciencia necesita de una infraestructura administrativa y una capacidad de gestión que formalice el acceso a los recursos externos - dinero, información, reconocimiento -, interactúe con los usuarios y proveedores, y organice el flujo de productos organizacionales - pagos, publicaciones, visibilidad académica y social - . Pero, "hacia adentro", es esencial que la institucion premie inequívocamente el mérito científico, refurece los valores vcocacionales del investigador y le cierre el paso a las tentaciones y las fugas.

Así, cada institución es en realidad un espacio de transacción entre el científico y la sociedad global (o más precisamente, el "interlocutor"). Por eso, el buen diseño organizacional consiste en entrecuzar de manera adecuada: (a) Los insumos o restricciones que la organización recibe del medio ambiente, con (b) Los medios que la entidad pone a disposición del científico y los estímulos o "señales" que le propone. Las instituciones que no resuelven satisfactoriamente esta transacción no son espacios fértiles para la ciencia.

El Interlocutor

Toda investigación científica está sujeta al escrutinio de jueces; y el tipo de investigación que se practica depende estrechamente del tipo de jueces que se desee. Algunas instituciones latinoamericanas producen ciencia de corriente principal y calidad mundial, avalada por la academia internacional; otras aplican estándares mundiales a estudios "latinoamericanistas"; las de más allá buscan adaptar tecnologías extranjeras, o pretenden apoyar la toma de decisiones locales; incluso algunas se rehusan a publicar (es decir, pasan por entidades científicas sin serlo).

Pero la *legitimidad* es el talón de aquiles de la investigación científica y tecnológica en América Latina. En los países desarrollados - donde no cabría vivir de saberes importados, donde existe una "inteligencia social", donde la universidad es una institución cardinal - la ciencia se legitima desde la ciencia misma. La comunicad académica cuenta con un sistema sofisticado de salvaguardias, con un andamiaje institucional y con un alto grado de autonomía para escoger y financiar nuevas líneas de investigación, nuevos paradigmas y hasta nuevas disciplinas o profesiones; así, la ciencia tiene "masa crítica" bastante para auto-propulsarse en gran medida. No sucede lo

mismo en nuestros países, donde cada nuevo emprendimiento científico parece necesitar de un impulso exógeno y ad hoc.

En efecto, si hubiera que señalar una sola constante en los 37 estudios de caso, probablemente sería esta: cada institucion científica exitosa necesitó y necesita de un patrocinador, de un actor social delimitado y ajeno a la comunidad académica que le dió y le de legitimidad e impulso. Necesita de un usuario o de un cliente. Y el mayor secreto del exito institucional radica en hacerse a un "nicho social", en encontrar y cultivar un "interlocutor" capaz y dispuesto a sostener el esfuerzo.

Igual que los seres vivos, las instituciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica tienen que adapatrse al medio que las rodea.

SUGERENCIAS DE LECTURA

Además de las fuentes mencionadas a lo largo del texto, los siguientes libros y artículos desarrollan, amplian o complementan argumentos centrales del presente Informe.

Banco Mundial. "Informe sobre el desarrollo mundial 1.991: la acuciante tarea del desarrollo", Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.

BID. "Informe de Progreso Económico y Social 1996". John Hopkins University Press, Washington, 1996.

CEPAL-Unesco. "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.

Declaración Mundial de Educación para Todos. Jomtiem, Tailandia, 1990.

Savater, Fernando. El valor de educar, Ariel, Barcelona, 1997.

Tedesco, J. C. "El Nuevo Pacto Educativo. Educación Competitividad y Ciudadanía en la Sociedad Moderna", Colección Hacer Reforma, Alauda-Anaya, Madrid, 1995.

Unesco. Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI. Paris, La Comisión Delors, 1995.

WCEFA (Comisión Interinstitucional). “Satisfacción de las Necesidades Básicas de aprendizaje : una Visión para el Decenio de 1990”, Documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, WCEFA, Nueva York, 1990.

Mino y Dávila (ed.). “¿Es posible concertar las políticas Educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina”, FLACSO, y Fundación Concretar, Buenos Aires, 1995.

Tedesco, J. C. “Tendencias actuales de las reformas educativas”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 35, Unesco/OREALC, Santiago de Chile, 1994.

Casassus, J. “¿Debe el Estado ocuparse aún de la educación”, mimeo, Santiago de Chile, 1993.

Tedesco, J. C. “El rol del estado en la educación”, en Perspectivas, no.4, vol. XIX, Unesco, París, 1989.

Tedesco, J. C. “Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública”, OREALC, Santiago de Chile, 1.990.

Reimers, F. “Deuda Externa y Financiamiento de la educación: su impacto en Latinoamérica, OREALC-Unesco, Santiago de Chile, 1990.

Casassus, J. “Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina”, PIIE-CMOPE, Santiago de Chile, 1989.

Unesco, “ Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación”, OREALC-Unesco, Santiago de Chile, 1990.

Ferreiro, Emilia. “Alfabetización de los niños en América Latina”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no.32, Unesco-/OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Ferreiro, Emilia (ed.). “Los hijos del analfabetismo. Propuestas para la alfabetización escolar en América Latina”, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1992.

Horn, Robin, Wolff, Lawrence, y Vlez, Eduardo. “Sistemas de evaluación educacional en América Latina. Reseña temática y experiencias recientes”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, no. 27, Unesco-OREALC, Santiago de Chile, 1992.

Lockheed, M. E. y Vespoor, Adriaan. “Improving Primary Education in Developing Countries”, Oxford University Press, World Bank, New York, 1991.

Puryear, J., y Brunner, J. J. (eds.). “Educación, equidad y competitividad económica en las américas”, vol. 2, Organización de Estados Americanos, Washington D.C., 1995.

Puryear, J. “Education in Latin America: problems and challenges”, The Interamerican Dialogue, New York, February, 1996.

Schiefelbein, E. “Relaciones entre calidad de la educación y el modelo de enseñanza frontal en América Latina”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, no.29., Unesco-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Schiefelbein, E. et al. “Calidad de la Educación, Desarrollo, Equidad y Pobreza en la Región, 1980-1994”, en Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 38, Unesco- OREALC, Santiago de Chile 1995.

Unesco-OREALC. “Situación educativa de América Latina y El Caribe. 1.980-1.989.”, Unesco-ORELAC, Santiago de Chile, 1992.

Unesco-IDRC. “Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción”, Unesco/IDRC, Santiago de Chile, 1993.

Myers, R. “La Educación Preescolar en América Latina: El Estado de la Práctica”, PREAL, Santiago de Chile 1996 .

*Unesco-UNICEF. “La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe”, Unesco-UNICEF, Santiago de Chile, (f**alta fecha)**

Wolff, Schiefelbein, Valenzuela. “Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: hacia el siglo XXI”, The World Bank,Washington D.C, 1994.

Banco Mundial. “Educación técnica y formación profesional : documento de política del Banco Mundial, (inglés: 1991), The World Bank, Washington, 1992.

De Moura, Castro, Claudio. “Proyecto Jóven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”, en Boletín Técnico, nos. 139 – 140, CINTERFORT-OIT, Montevideo, 1997.

Ducci, María Angélica. “ La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina”, Vol. 2, CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1990.

Fajnsylber, Fernando. “Reflexiones sobre la transformación de los países industrializados en el ámbito productivo-tecnológico y sus implicaciones para los sistemas educativos de América Latina”, en “*Los requerimientos del futuro y el futuro de la educación”,* CPU, Santiago de Chile, 1984.

Ibarola, María de. “Los nuevos cometidos de la educación técnica y profesional de nivel medio. Lineamientos y estrategias”, OREALC, Santiago de Chile, 1991.

Ibarola, María de. “Siete Políticas Fundamentales para la Educación Secundaria en América Latina”, VIII Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, mayo de 1996.

Konterllnik, Irene, y Jacinto, Claudia. “Adolescencia, pobreza, educación y trabajo”, Editorial Losada y UNICEF, Buenos Aires, 1996.

McMeekin, R.W. “Descentralización de la Educación”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 31, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Rama, G. “Informe: Educación y Juventud”, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Punta del Este, Uruguay, Abril, 1997.

Braslavsky, C. “Desigualdades educativas de jóvenes y mujeres en América Latina y el Caribe”, Unesco-OREALC, 1994.

CEPAL. “La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad”, V Conferencia Regional sobre la integración de 1a mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, Curacao, 1991.

Corvalan, Graziella. “Mujer y Educación en América Latina y el Caribe”, Centro Paraguayo de Estudios Sociales, Asunción, 1990.

Stromquist, N. “Women and education in Latin America”, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1992.

Gonzalbo Alzpune, Pilar (coord.). “Educación rural e indígena en Iberoamérica”, El Colegio de México – Universidad Nacional de Educación a Distancia, México D.F., 1996.

López, L. E. “La educación en áreas indígenas de América Latina. Apreciaciones comparativas desde la educación bilingüe intercultural”, Centro de Estudios de la Cultura Maya, Guatemala, 1995.

Alvarez, Benjamin, y Buttedahl, Paz (eds.). “ Ciencia, Educación Superior y Desarrollo en América Latina”, CIID, Santafé de Bogotá, 1991.

*Brunner, J. “Estudio Comparado sobre Financiamiento de la Educación Superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones (**falta el resto de la información: ed., lugar, fecha)**

Courard, Hernán (ed.). “Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina, FLACSO, Santiago de Chile, 1993.

Kent, Rollin (comp.). “Los temas críticos de la Educación Superior en América Latina. Estudios Comparativos”, Fondo de Cultura Económica, FLACSO-Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1996.

Casassus, J. “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no.22, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1989.

McMeekin, R.W. “Descentralización de la Educación”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 31, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Mello, Guiomar Namo de. “Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 26, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Wrinkler, D. R. “La descentralización de los sectores sociales: la organización de la educación en países seleccionados”, Banco Mundial, Washington D.C, 1991.

Avalos, Beatrice. “Caminando hacia el siglo XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y del Caribe”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 41, Unesco-OREALC, Santiago de Chile, 1996.

Schiefelbein, E. et al. “Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina, en Boletín Proyecto Principal de Educación, no. 34, Unesco/OREALC, Santiago de Chile, agosto de 1994, pp. 3-18.

Unesco. “Perspectivas. La función del personal docente en un mundo en transformación”, Oficina Internacional de Educación, no. 3, vol. XXVI, Francia, Septiembre 1996.

Unesco-OREALC. “La Profesión Docente y el Desarrollo de la Educación en América Latina y el Caribe”, Boletín no. 41, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Unesco-OREALC, diciembre de 1996.

De Moura, Castro, Claudio. “Education in the information age: promises and frustrations”, ponencia presentada a la Conferencia sobre Educación en la Era de la Información, Cartagena, Colombia, 1997

*Brunner, José Joaquín. “Estudio Comparado sobre Financiamiento de la Educación Superior en seis países de América Latina: Estado actual, tendencias e innovaciones”,

*Caillods, Maldonado,Villar. “Secondary education issues in Latin America”,

*Leal, Lima. “Reforma Educacional. Cultura da Ecola e Cultura Urbana: Uma Proposta de Politica Publica”, en: Ensaio: Aval. Pol públ Educ., no. 7, vol. 3, Rio de Janeiro, abril – junio de 1995, pp. 143-148.

*Prawda, J. “Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned', en International Journal of Educational Development, vol. 13, no. 3,
*Torres, R.M. “La formación de los maestros: ¿qué se dice?, ¿qué se hace?”, Santiago de Chile, 1995.

* Aguerrondo, I. “ Escuela, Fracaso y Pobreza: Cómo Salir del Círculo Vicioso?, Colección INTERAMER No. 27, OEA/OAS, Washington, D.C., 1993.

Alvarez, Benjamin, y Buttedahl, Paz (eds.). “ Ciencia, Educación Superior y Desarrollo en América Latina”, CIID, Santafé de Bogotá, 1991.

Arguelles, Antonio. “Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia”, compilación de lecturas, Limusa Editores, México. D.F., 1996.

* Ashton, David, y Green, Francis. “Education, Training and the Global Economy”, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 1996.

+ Avalos, Beatrice. “Caminando hacia el siglo XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y del Caribe”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 41, Unesco-OREALC, Santiago de Chile, 1996.

* Banco Mundial. “Advancing gender equality : from concept to action”, [BLA : 396 B15a], The World Bank, Washington D.C. , 1995.

Banco Mundial. “Carribbean region : access, quality and efficiency in education”, [BLA : 370.9729 C17], The Worl Bank, Wahington D.C., 1993.

* Banco Mundial. “Educación técnica y formación profesional : documento de política del Banco Mundial, (inglés: 1991), The World Bank, Washington, 1992.

* Banco Mundial. “Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, (Hermes: 378.02 E572), The World Bank, Washington D.C., 1995.

Banco Mundial. “La Acuciante Tarea del Desarrollo”, Informe sobre el Desarrollo Mundial, World Bank, Washington, D.C., 1991.

Banco Mundial. “Los recursos humanos en América Latina y el Caribe: prioridades y medidas a tomar”, (admón: 331.11 B151), The World Bank, Washington D.C., 1993.

Banco Mundial. “Toward gender equality : the role of public policy”, [s. economía : 305.4 B15t], The World Bank,Washington D.C., 1995.

* Beare, H. y Lowe Boyd, W. (eds.). “Reestructuring Schools”, The Falmer Press, Londres, 1993.

BID, World Bank, UNICEF, (Comité interagencial). “Basic education in Latin America and the Caribbean, 1996.

* BID. “Educación Superior en América Latina y el Caribe”. Documento de Estrategia, Washington D. C., 1997.

BID. “Progreso Económico y Social de América Latina”, Informe 1996, BID, Washington D.C., 1996.

Braslavsky, C. “Desigualdades educativas de jóvenes y mujeres en América Latina y el Caribe”, Unesco-OREALC, 1994.

Brunner, J. J. “Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos”, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990.

Brunner, J. J. et al. “Educación superior en América Latina: una agenda para el año 2000”, Universidad Nacional-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1995.

Calvo, G. “Nuevas Formas de Enseñar y Aprender”, Universidad Pedagógica Nacional (policopiado), Santiago de Chile y Bogotá, 1996.

Cariola, L. et al. “La educación media en el mundo: estructura y diseño curricular en diferentes países”, Ministerio de Educación, MECE, Santiago de Chile, 1994.

+ Casassus, J. “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, o.22, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1989.

Casassus, J. “Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina”, PIIE-CMOPE, Santiago de Chile, 1989.

CEPAL-Unesco. “Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad”, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.

CINTERFOR/OIT (ed.). “Formación Basada en Competencia Laboral”, Seminario Internacional en Guanajuato, México, Montevideo, Uruguay, 1996.

Colclough, Christopher. “Educating all the children (strategies for primary schooling in the south)”, Clarendon Press, Oxford, 1993.

Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales – CONOCER-. “Competencia Laboral”, Antología de Lecturas, Longman de México Editores, México. D.F., 1997.

Corvalan, Graziella. “Mujer y Educación en América Latina y el Caribe”, Centro Paraguayo de Estudios Sociales, Asunción, 1990.

Courard, Hernán (ed.). “Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina, FLACSO, Santiago de Chile, 1993.

Cummins, J. *“Schooling and Language Minority Students: A theoretical Framework”*, California State Department of Education, Evaluation, Dissemination & Assesment Center, California State University, Los Angeles, 1988.

Dalin, Per. “How Schools Improve (An International Report)”, Cassell, London, 1994.

De Moura Castro, Claudio y Carnoy, Martin (eds.). “La Reforma Educativa en América Latina”, BID, Washington D. C., 1997.

Unesco, Informe de la Comisión Internacional en Educación para el siglo XXI, Unesco, París, 1996.

Di Gropello, E. “Descentralización de la Educación en América Latina: un Análisis Comparativo”, Serie Reforma de Política Pública, Número 57, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

Ducci, María Angélica. “ La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina”, Vol. 2, CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1990.

Edwards et al. “El liceo por dentro: estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media”, Ministerio de Educación, MECE, Santiago de Chile, 1995.

Esquivel Larronde, J.E. (coord). “La universidad hoy y mañana: perspectivas latinoamericanas”, ANUIES – UNAM, México, 1995.

Ferreiro, Emilia (ed.). “Los hijos del analfabetismo. Propuestas para la alfabetización escolar en América Latina”, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1992.

Fiske, E.B. “Descentralization of Education: Politics and Consensus”, Directives in Development, World Bank, Washington, D.C., 1996.

Gallart, María Antonia (coord.). “La formación para el trabajo en el final del siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social”, Unesco-OREALC y CIID-CENEP, México, 1995.

García Guadilla, C. “ Situación y Principales Dinámicas de Transformación en la Educación Superior”, Cátedra Unesco de la Universidad de los Andes, Ediciones Cresalc-Unesco, Caracas, 1996.

Gonzalbo Alzpune, Pilar (coord.). “Educación rural e indígena en Iberoamérica”, El Colegio de México – Universidad Nacional de Educación a Distancia, México D.F., 1996.

Henevald, W. C.y Craig, H. “Schools Count. World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa”, The World Bank,Washington D.C., 1996.

Herz, B. et al. “Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education”, World Bank Discussion Papers 133, World Bank, Washington, D.C., 1991.

+ Horn, Robin, Wolff, Lawrence, y Vlez, Eduardo. “Sistemas de evaluación educacional en América Latina. Reseña temática y experiencias recientes”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, no. 27, Unesco-OREALC, Santiago de Chile, 1992.

Ibarola, María de. “Los nuevos cometidos de la educación técnica y profesional de nivel medio. Lineamientos y estrategias”, OREALC, Santiago de Chile, 1991.

Ibarrola, Gallart (coord.). “Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación media en America Latina”, Unesco-OREALC y CIID-CENEP, México, 1994.

Kent, Rollin (comp.). “Los temas críticos de la Educación Superior en América Latina. Estudios Comparativos”, Fondo de Cultura Económica, FLACSO-Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1996.

King, R. “Education in the British Caribbean: the legacy of the 19th century”, en La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, no. 121, Organización de Estados Americanos, febrero de 1995, pp. 243-260 .

Konterllnik, Irene, y Jacinto, Claudia. “Adolecencia, pobreza, educación y trabajo”, Editorial Losada y UNICEF, Buenos Aires, 1996.

Levin, H. M. Y Lockheed, M. *Effective Schools in developing countries*, The Palmer Press, London-Washington, D.C., 1.993.

Levin, Daniel. “Higher Education and the State in Latin America”, University of Chicago Press, 1986.

Levin, H. y Lockheed, M. “Effective Schools in Developing Countries”, The Falmer Press, Londres, 1993.

Liston, D.P. y Zeichner, K.M. “Formación del Profesorado y Condiciones Sociales de la Escolarización”, Ediciones Morata S.L. y Fundación Paideia, Madrid, 1993,

Lockheed, M. E. y Vespoor, Adriaan. “Improving Primary Education in Developing Countries”, Oxford University Press, World Bank, New York, 1991.

Londoño, J. L. “ Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025”, Temas de Debate: Investigaciones en Curso, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.

López, L.E. y Moya, R. (eds.), *"Pueblos indios, estados y educación"***,** Abya Yala, Lima-Quito, 1990.

McGinn, E. y Street, N. "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?", en Comparative Education Review, vol. 30, no. 4, november, 1986.

+ Mcmeekin, R.W. "Descentralización de la Educación", en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 31, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

+ Mcmeekin, R.W. "Educación vocacional y técnica: políticas, estrategias y una innovación", en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no.32, Unesco - OREALC, Santiago de Chile, 1993.

+ Melo, Guiomar Namo de. "Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones", en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 26, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1993.

Mertens, L. "Competencia Laboral, sistemas, surgimiento y modelos", CINTERFOR/OIT, Montevideo, Uruguay, 1996.

+ Miller, E. "Educación secundaria en el Caribe no hispanoparlante", en Boletín Proyecto Principal de Educación, no. 39, /OREALC, Santiago de Chile, abril de 1996.

Mingat, A. y Tan, J. P. "Who Profits from the Public Funding of Education? A Comparison by World Regions" , en Comparative Education Review, 30, 1986.

+ Montero, C. "Demandas educativas de los nuevos estilos de gestión", en: Unesco/OREALC, Boletín Proyecto Principal de Educación, no. 36, Santiago de Chile, abril de 1995.

Murnane, J. y F. Levy. " Theaching the New Basic Skills. Principles for Education of Children to Thrive in a Changing Economy", The Palmer Press, Nueva York, 1996.

Myers, R. "Early Childhood Development Programs in Latin America: Toward Definition of an Investment Strategy" ,The World Bank, Latin America and the Caribbean Region (August), Washington D.C., 1992.

Myers, R.B. “La Educación Preescolar en América Latina: El Estado de la Práctica”, PREAL, Santiago de Chile 1996 .

Novick, M. y Gallart, M. A. “Competitividad, redes productivas y competencias laborales”, CINTERFOR/OIT, Montevideo, Uruguay, 1997.

L. E., Orozco. “Universidad, Modernidad, Desarrollo Humano”, UNESCO-CRESALC, Caracas, 1994, pp. 74-75.

Paro, H. et al. “Escola de Tempo Integral. Desafio para o Ensino Público”, Cortez Editora, Sao Paulo, 1988.

+ Perrenoud, Ph. “La Profesión Docente entre la Proletarización y la Profesionalización: Dos Modelos de Cambio”, en *Perspectivas. La Función del Personal Docente en un Mundo en Transformación*, OIE (Oficina Internacional de Educación de la Unesco), no. 99, Vol. XXVI, Septiembre, 1996 p. 550.

Prawa, J. “Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned' , en International Journal of Educational Development, vol. 13, no. 3, 1993.

Psacharopoulos et al. “Teacher’s salaries in Latin America: a comparative analysis”, The World Bank, Washington D.C, 1993.

Psacharopoulos, G. “Returns to investment in education : a global update”, [BLA : 370.19341 P71r], The World Bank, Washington D.C, 1993.

Pscacharopoulos, G. “Education and Development: A Review”, en Research Observer, no. 1, vol. 1, The World Bank, Washington D.C., January, 1988.

Pscacharopoulos, G. “Returns to Education: a Further International Update and Implications”, en Journal of Human Resources, vol. 20, 1993.

Puryear J. y Brunner J. J. “An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean”, Inter-American Dialogue Policy Brief, Washington, D.C., 1994.

Puryear, J. “Education in Latin America: problems and challenges”, The Interamerican Dialogue, New York, February, 1996.

Puryear, J., y Brunner, J. J. (eds.). “Educación, equidad y competitividad económica en las américas”, vol. 2, Organización de Estados Americanos, Washington D.C., 1995.

Rama, G. “Informe: Educación y Juventud”, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Punta del Este, Uruguay, Abril, 1997.

Rama, G. “Educación, Participación y Estilos de Desarrollo en Amárica Latina”, Kapelusz, Buenos Aires, 1984.

Reimers, F. “Deuda Externa y Financiamiento de la educación: su impacto en Latinoamérica, OREALC-Unesco, Santiago de Chile, 1990.

Reimers, F. “The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America”, en Comparative Education Review, vol. 35, no. 2, 1991.
?Revista Iberoamericana de Educación, no. 1, enero a abril de 1993.

Savater, Fernando. “El valor de educar”, Ariel, Barcelona, 1997.

Schiefelbein, E. “La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción”, en Boletín Proyecto Principal de Educación, no. 37, Unesco/OREALC,

Schiefelbein, E. et al. “Calidad de la Educación, Desarrollo, Equidad y Pobreza en la Región, 1980-1994”, en Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 38, Unesco- OREALC, Santiago de Chile 1995.

Schiefelbein, E. et al. “Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina, en Boletín Proyecto Principal de Educación, no. 34, Unesco/OREALC, Santiago de Chile, agosto de 1994, pp. 3-18.

Skutnabb, Kangas. “Bilingualism or not: The Education of Minorities”, Multilingual Matters 7, Clevedon, 1983.

Steinberg L. “Beyond the Classroom: Why School Reform has Failed and What Parents Need to Do”, Simon and Shuster, New York, 1996.

Stromquist, N. “Educación y Equidad en la América Latina Contemporánea”, en La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, XXXIX, 121, II, 1995, pp. 181-191.

Stromquist, N. “Women and education in Latin America”, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1992.

Subbarao, K. “Social gains from female education : a cross-national study”, The World Bank,Washington D.C., 1993.

Summers, L.H. “Investing in all the people: educating women in developing countries”, [s. economía : 376.91724 S85i], The Worl Bank, Washington, 1994.

Tedesco, J. C. “El rol del estado en la educación”, en Perspectivas, no.4, vol. XIX, Unesco, París, 1989.

Tedesco, J. C. “El Desafío Educativo: Calidad y Democracia”, Gel, Buenos Aires, 1987.

Tedesco, J. C. “El Nuevo Pacto Educativo. Educación Competitividad y Ciudadanía en la Sociedad Moderna”, Colección Hacer Reforma, Alauda-Anaya, Madrid, 1995.

Tedesco, J. C. “Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública”, OREALC, Santiago de Chile, 1.990.

+ Tedesco, J. C. “Tendencias actuales de las reformas educativas”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, no. 35, Unesco/OREALC, Santiago de Chile, 1994.

Tilak, J.B.G. “Education and its relation to economic growth: past evidence and further analysis”, (gral: 338.9 T341), Banco Mundial, Washington D.C., 1989.

Tsang, M. “The Costs of Vocational Training”, World Bank, Population and Human Resources Department , The World Bank, Washington, D.C.,1990

Tünnermann Bernheim, Carlos. “La Educación Superior en el umbral del siglo XXI”, Ediciones CRESALC-Unesco, Caracas, 1996.

Tyack, Cuban. “Tinkering toward Utopia”, Harvard U. Press, Cambridge, 1995.

Unesco, “ Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación”, OREALC-Unesco, Santiago de Chile, 1990.

Unesco. “Perspectivas. La función del personal docente en un mundo en transformación”, Oficina Internacional de Educación, no. 3, vol. XXVI, Francia, Septiembre 1996.

Unesco-IDRC. “Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción”, Unesco/IDRC, Santiago de Chile, 1993.

+ Unesco-OREALC. “La Profesión Docente y el Desarrollo de la Educación en América Latina y el Caribe”, Boletín no. 41, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Unesco-OREALC, diciembre de 1996.

Unesco-OREALC. “Situación educativa de América Latina y El Caribe. 1.980-1.989.”, Unesco-ORELAC, Santiago de Chile, 1992.

Villegas, E. et al. “Dónde Están los Sesenta Millones de Docentes? La Voz Ausente en las Reformas de la Educación en el Mundo”, en Perspectivas, V. XXVI, no. 3, Septiembre, 1994.

Wrinkler, D. R. “La descentralización de los sectores sociales: la organización de la educación en países seleccionados”, Banco Mundial, Washington D.C, 1991.

Wrinkler, D.R. “La educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad”, [BLA : 378.8 W45e], The Worl Bank, Washington D.C., 1994.

Wolff, Schiefelbein, Valenzuela. “Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: hacia el siglo XXI”, [BLA : 372.98 W65m; también UCF], The World Bank,Washington D.C, 1994.

++++++++++++

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA -CEPAL-. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cuadernos de la Cepal No. 25, 1.990, 185 p. (p.156)

TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos. La Educación Superior en el umbral del siglo XXI. Caracas, Ediciones Cresalc-Unesco, 1.996, 143 p.

GARCIA-GUADILLA, Carmen. Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior. Caracas, Cátedra de la Unesco de la Universidad de los Andes en Santafé de Bogotá, Ediciones Cresalc-Unesco, Colección Respuestas, 1.996, 287 p.

Levin, Daniel, Higher Education and the State in Latin America, University of Chicago Press, 1986.

Colclough, Christopher, Educating All The Children (Strategies for Primary Schooling in the South), Clarendon Press, (Oxford, 1993).

Prawda, Juan, “Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned' in International Journal of Educational Development, vol. 13, no. 3, 1993.

G. Pscacharopoulos (1993): “Returns to Education: a Further International Update and Implications”, Journal of Human Resources, vol. 20.

Psacharopoulos, George, ‘Why Educational Policies Can Fail’, World Bank Discussion Papers, no. 82, (Washington, 1990).

R. W. Harbison y E. A. Hanushek, Educational Performance of the Poor (Lessons from Rural Noertheast Brazil), World Bank, Oxford University Press, Oxford, 1992.

Per Dalin, How Schools Improve (An International Report), Cassell, London, 1994.

Inter American Development Bank, Educación Superior en America Latina y el Caribe (Documento de Estrategia), Washington D. C., 1997.

Jose J. Bruner, Educación Superior en America Latina: Cambios y Desafios, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990.

Cepal-Unesco (1992): Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, Cepal

Barbara Herz et all (1991): Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education, World Bank Discussion Papers 133, Washington, D.C., World Bank.

G.W. Rama (1997): Informe: Educación y Juventud, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Punta del Este, Uruguay (Abril).

BID (1996): Progreso Económico y Social en América Latina - Informe 1996, Washington, D.C.

J. Puryear y J. J. Brunner (1994): An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean, Inter-American Dialogue Policy Brief, Washington,

E. Schiefelbein y otros (1994): "Las Características de la Profesión de Maestro y la Calidad de la Educación en América Latina".

UNESCO-OREALC (1996): "La Profesión Docente y el Desarrollo de la Educación en América Latina y El Caribe", Boletín. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, No.41 (Diciembre).

D. R. Winkler (1994): La Educación Superior en América Latina: Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad, Banco Mundial - Documentos para Discusión, No. 77S, Washington, D.C., Banco Mundial.

M. de Ibarola (1996): Siete Políticas Fundamentales para la Educación Secundaria en América Latina, VIII Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe.

J.C. Tedesco (1995), El Nuevo Pacto Educativo. Educación y Competitividad en la Sociedad Moderna. Madrid, Anaya.

R. B. Myers (1996): La Educación Preescolar en América Latina: El Estado de la Práctica, Santiago de Chile, PREAL,

CEPAL - UNESCO (1991): Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Produuctiva con Equidad, Santiago de Chile: Naciones Unidas

M. E. Lockheed y Adrian Vespoor (1991): Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press, World Bank, New York.

H. Beare y W. Lowe Boyd (editores), Reestructuring Schools, The Falmer Press, Londres, 1993.

Claudio de Moura Castro y Martin Carnoy (editores), La Reforma Educativa en America Latina, BID, Washington D. C., 1997.

Levin, H. y M. Lockheed, Effective Schools in Developing Countries, The Falmer Press, Londres, 1993.

López, L.E. - Moya, R. (Eds.) Pueblos indios, estados y educación. Lima-Quito: Abya Yala.

California State Department of Education. Schooling and Language Minority Students: A Theoretical Framework. Evaluation, Dissemination & Assesment Center, California State University, LA, CA. 3 - 49.

Ashton, David. Green, Francis. (1996) Education, Training and the Global Economy. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. UK.

Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. CONOCER.(1997) Competencia Laboral. Antología de Lecturas. Longman de México editores. México. D.F.

Mertens Leonard.(1996) Competencia Laboral, sistemas, surgimiento y modelos. CINTERFOR/OIT. Montevideo. Uruguay.

Arguelles, Antonio. (1996) Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia. Compilación de lecturas. Limusa Editores. México. D.F.

Barbagelatta, Héctor Hugo. (1996) Formación y Legislación del trabajo. CINTERFOR/OIT. Montevideo. Uruguay.

Montero Leite, Elenice. (1996) El rescate de la calificación. INTERFOR/OIT. Montevideo. Uruguay.

Herman, Rogers. (1997) Turbulencia. Retos y oportunidades en el mundo del trabajo. McGraw Hill Interamericana. Santafé de Bogotá. Colombia.

Abramo Pedro. (1996) Sistemas de Educaçao Geral e de Formaçao Profissional Comparados: o caso da Alemanha. SENAI/CIET. Rio de Janeiro. Brasil.

Rapkiewicz, Clevi Elena. (1996) Sistemas de Eduacaçao Geral e de Formaçao Profissional Comparados: o Caso de Japao. SENAI/CIET. Rio de Janeiro. Brasil.

Gallart Maria Antonia. Bertoncello Rodolfo. (1996) Cuestiones Actuales de la Formación. Red de Educación y Trabajo. Editado por CINTERFOR/OIT. Montevideo. Uruguay

Formación Basada en Competencia Laboral. (1996) Seminario Internacional en Guanajuato, México. Editado por CINTERFOR/OIT. Montevideo, Uruguay.

Novick, Marta. Gallart, Maria Antonia. (1997) Competitividad, Redes productivas y competencias laborales. CINTERFOR/OIT. Montevideo, Uruguay.

Gómez, Hdo. y Hernán Jaramiollo (eds): 37 Modos de Hacer Ciencia en América Latina, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

Gozzer, Giovanni: Un Examen de la Escuela; Sistemas y Organizaciones en Europa y el Mundo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Benjamin Alvarez y Mónica Ruiz Cáceres (eds): Politica Educativa en Ameríca Latina y el Caribe, 3 vols., Academy for Educational Development, Washington, D.C., USAID, 1997 –1998.