

**Educación y
Globalización:
los desafíos
para
América
Latina**

**Volumen
I**

Educación y Globalización: los desafíos para América Latina



NACIONES UNIDAS



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
La Ciencia
y la Cultura

**Educación y
Globalización:
los desafíos
para
América
Latina**

**Volumen
I**



NACIONES UNIDAS



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
La Ciencia
y la Cultura



Índice

Presentación	7
Introducción	9
PRIMERA PARTE	
Documento síntesis para la Segunda Conferencia de ex Presidentes de América Latina	13
SEGUNDA PARTE	
Documentos de base para la reflexión sobre la globalización y la educación	41
Educación y globalización, Ernesto Samper Pizano	43
Fortalecimiento de la educación pública, José Rivero	51
Inclusión, focalización, compensación, nivelación y convergencia, José Rivero	57
Multiculturalismo, identidades múltiples y bilingüismo, José Rivero	65
Educación inicial, José Rivero	71
Globalización: el contexto de las políticas educativas, Lucía Tarazona de Niño	79

Sistemas educativos, exigencias productivas e innovación, <i>Juan Carlos Ramírez</i>	95
El retraso en educación en América Latina, <i>José Pablo Arellano Marín</i>	105
Financiamiento educacional en los próximos quince años, <i>José Pablo Arellano Marín</i>	109
TERCERA PARTE Casos de países	119
La reinención de la escuela pública. El proyecto Pléyade 1997-1998 (Colombia), <i>Carolina Nieto</i>	121
Proyectos innovadores y exitosos en Chile: P-900, <i>José Pablo Arellano Marín</i>	125
Proyectos innovadores y exitosos en Chile: pasantías y estudios de diplomado para docentes, <i>José Pablo Arellano Marín</i>	129
Proyecto educativo Líderes del Siglo xxi, <i>Carolina Nieto</i>	133
Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI), Perú, <i>Gloria Helfer</i>	137
Proyectos innovadores y exitosos en Chile: Jornada escolar completa, <i>José Pablo Arellano Marín</i>	145
Programa Educo de El Salvador: educación con participación de la comunidad, <i>Abigáil Castro de Pérez</i>	147
Plan Social Educativo 1993-1999, Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, República Argentina, <i>Irene Kit</i>	151



Presentación



ESTA obra, que consta de dos volúmenes, es el resultado del trabajo, desarrollado por académicos, expertos y políticos iberoamericanos convocados por la OEI, la CEPAL y la Corporación Escenarios de Colombia, en torno al papel de la educación, la ciencia y la tecnología en el proceso de globalización.

El primer volumen, *Educación y Globalización*, recoge los aportes efectuados a la Segunda Conferencia de ex Presidentes de América Latina, que se llevó a cabo en Santiago de Chile en abril de 2002; a dos reuniones de consultores realizadas a finales de 2001 y principios de 2002, en Paipa y Bogotá (Colombia), y a una reunión con directivos de CEPAL, OEI, Corporación Escenarios y ex ministros de Educación de América Latina, que tuvo lugar en México, en febrero de 2002.

En el segundo volumen, *Globalización, Ciencia y Tecnología*, se presentan las ponencias presentadas por un destacado grupo de especialistas iberoamericanos durante el Seminario sobre Globalización, Ciencia y Tecnología en Iberoamérica que, organizado por la OEI y la Corporación Escenarios, se realizó en Lima, Perú, en marzo de 2003.

Como característica de ambos volúmenes, destaca la presentación de diversos casos de experiencias nacionales exitosas, que intentan dar cuenta de las aportaciones de la educación, la ciencia y la tecnología a la inserción global de algunos países iberoamericanos. Estos casos vienen a enriquecer, mediante el ejemplo, los documentos que sirvieron de base a las reflexiones y debates que formaron parte del proceso de gestación de la obra y que constituyen parte de la misma.

La multiplicidad de cuestiones consideradas y la diversidad de las perspectivas de análisis, al igual que la riqueza de las experiencias estudiadas, viene

PRESENTACIÓN

a confirmar la pertinencia del tratamiento temático abordado por el conjunto de textos ofrecidos, y la necesidad de mantener el esfuerzo por interpretar y comprender el cambiante proceso de mundialización con el objeto de proponer y adoptar políticas adecuadas para neutralizar sus posibles efectos negativos y aprovechar sus mejores potencialidades.



Introducción



A educación ha ingresado con peso en la agenda internacional tras la Conferencia de Jomtien de 1990 y su *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Esto significó un verdadero cambio en la forma de pensar la educación y representó un punto de inflexión a partir del cual orientar políticas educativas para promover la transformación de los sistemas de enseñanza a nivel mundial. En ella se recogía —entre otras— una idea fuerza que, dos años más tarde, la CEPAL también reflejaría en el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad: la educación como motor del desarrollo*.

Esta fue una respuesta al agotamiento de los estilos tradicionales de enseñanza y gestión educativa, algo que se hizo notoriamente crítico ante las transformaciones de un mundo en creciente proceso de globalización, un auténtico cambio de época en el que se está consumando el tránsito de la denominada sociedad industrial a otra centrada en el conocimiento. En este contexto se llevaron adelante las reformas educativas de los años noventa.

Pero también fue una respuesta a una economía que se ha vuelto cada vez más dependiente de las innovaciones científicas y de sus aplicaciones tecnológicas, con patrones de producción cada vez más *cerebro-intensivos*. Fue, en definitiva, una forma de articular los procesos de educación y formación con las demandas sociales, económicas, políticas y culturales que se fueron gestando en el nuevo contexto. De este modo, la educación se ha convertido en un factor necesario —aunque no suficiente— para aspirar a un desarrollo sostenido, para alcanzar la transformación productiva con equidad, para incrementar la justicia social, para fortalecer la integración, la participación y la competitividad.

Esto adquiere particular relevancia en nuestra América Latina, donde se presenta como una evidencia el que los estilos de desarrollo ya no puedan orientarse tan sólo al crecimiento económico, sino que deban ocuparse también

de coordinar una distribución más justa y equitativa de la riqueza y de los servicios. Estilos de desarrollo en donde la consolidación de economías dinámicas y competitivas se conjuguen con un capital humano altamente capacitado, con un orden democrático con ejercicio pleno de la ciudadanía, con un bienestar basado en la cohesión social y la justicia social, con una estabilidad política asentada sobre la participación de todos los actores sociales en las instituciones y en la deliberación pública, con una mejor distribución, al fin, de los activos materiales, simbólicos y culturales.

Pero la realidad nos devuelve una imagen que replica lo que predicen las estadísticas: América Latina, aunque no es el continente más pobre del mundo, se ha convertido en el de mayores niveles de inequidad social y empobrecimiento reciente. Los riesgos entonces se multiplican: atrincheramiento cultural, desánimo masivo, ausencia de proyectos colectivos, fragmentación social, cultural y hasta territorial, exclusión y estancamiento.

Llegados a este punto y en medio de la sociedad del conocimiento y la información, la educación no sólo aparece como tradicionalmente se la ha caracterizado, como articuladora de la integración cultural, la movilidad social y el desarrollo productivo; sino que se convierte, junto con el empleo, en una herramienta estratégica para romper con las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza, de la marginación, de la discriminación y de la desigualdad (que también tiene raíces educativas, pues los niveles de educación no sólo marcan una brecha en lo que respecta al acceso al mercado de trabajo sino en lo que hace a los retornos laborales).

Ciertamente la educación ha pasado a ser un factor central a la hora de definir el estilo de desarrollo. Pero para que esto se vea materializado es necesario recuperar la dimensión política de la educación, devolverle la centralidad a las políticas públicas, promover metas de calidad, ingreso, permanencia y egreso en los sistemas de enseñanza; aumentar la escolarización; incrementar las ofertas de educación para adultos; adecuar los programas de formación profesional; abrir un diálogo con las nuevas tecnologías para achicar la brecha; apoyar una auténtica carrera profesional docente, con capacitación y remuneraciones dignas o; sostener un financiamiento adecuado para el desarrollo educativo.

Este libro sobre educación y globalización reúne las reflexiones de un grupo de ministros de Educación de América Latina, de expertos y de consultores de diferentes organismos, que a iniciativa de Ernesto Samper, la OEI, la CEPAL y la Corporación Escenarios convocamos en México para compartir ideas y experiencias sobre el papel de la Educación en el diseño de la «agenda social» de la región. Pretendíamos así producir un documento que aportara a la Segunda Conferencia de ex Presidentes de América Latina, la que se celebraría en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL, en mayo del 2002, para avanzar en la definición de los aspectos sociales de la «Agenda Global» de América Latina.

En estas páginas se presentan los resultados de aquellas reflexiones, en las que hemos coincidido en delimitar tres metas globales para una agenda educativa latinoamericana del siglo XXI: gobernabilidad en lo político, equidad en lo social y competitividad en lo económico.

Estas tres metas encierran una serie de desafíos educativos que incluyen, por un lado, las tareas pendientes o incompletas que conforman la herencia de la agenda del siglo pasado; y, por el otro, se ocupan de señalar aquellas otras tareas que posibilitarán producir el ingreso de nuestros pueblos al siglo XXI.

En ambos casos se trata del producto de un largo diálogo y de una profunda reflexión, iniciados y sostenidos por quienes han participado de los procesos de reforma educativa en los diferentes países de América Latina. Las páginas que siguen, estamos seguros, representan un aporte original al debate sobre el desarrollo de América Latina, cristalizando el esfuerzo de quienes creen en que es posible un estilo diferente de desarrollo y trabajan para ello.

En el desarrollo de los trabajos que llevaron a la elaboración de este volumen han intervenido el ex presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano y Adriana Camacho, ambos por la Corporación Escenarios de Colombia; por la CEPAL, José Antonio Ocampo, entonces su director ejecutivo y actual secretario general adjunto de la ONU para asuntos económicos y sociales; el consultor y ex ministro de Educación de Chile, José Pablo Arellano y el director de la Oficina de la CEPAL en Colombia, Juan Carlos Ramírez. Los consultores José Rivero, por la OEI, y Lucía Tarazona, por la Corporación Escenarios, de Perú y Colombia respectivamente; y la directora de la Oficina Regional de la OEI en México, Patricia Pernas. Tuvimos el honor de compartir la tarea con los ex ministros de Educación Jorge Rodríguez (Argentina), Gloria Helfer (Perú), Miguel Limón (México), Raquel Texeira (ex presidenta del Consejo Nacional de Educación del Brasil) y Abigail Castro de Pérez (El Salvador). A todos ellos, nuestro agradecimiento.

Francisco Piñón

Secretario General de la OEI

Primera Parte



Documento síntesis para la Segunda Conferencia de ex Presidentes de América Latina



La educación, elemento esencial de competitividad, ciudadanía e integración en el escenario de la globalización

No existe una noción clara sobre el nuevo concepto de la globalización. Algunos la asocian con la expansión de la tecnología informática (Castells), otros, con el mayor nivel de interacción económica resultante de la apertura de nuevos espacios de mercado (Banco Mundial), con la mayor movilidad de capitales (George Soros), con la homogeneización cultural (Huntington), con la occidentalización capitalista (Fukuyama) o con el cambio de la red de relaciones sociales resultantes de la modernidad (Giddens).

La globalización podría caracterizarse, simple y sencillamente, como un escenario resultante del final de la Guerra Fría, en el cual se está produciendo una reorganización de actores, normas y relaciones que terminarán por producir un nuevo esquema de interacciones planetarias. Los beneficios de la globalización están directamente asociados a sus posibilidades de ser realmente global —es decir, para todos—, de reducir los costos sociales inherentes a su aplicación y crear un entorno para su desarrollo que respete el pluralismo cultural. Estas tres exigencias están, a su vez, directamente relacionadas con la posibilidad de avanzar en una agenda educativa regional para la globalización.

En ese sentido la globalización plantea hoy para América Latina el interesante desafío de retomar las discusiones de hace cincuenta años, cuando se impulsó el denominado modelo cepalino o modelo proteccionista de desarrollo, no tanto para regresar al esquema de entonces como para definir un proyecto político que permita a la región enfrentar los retos que le plantea una

mundialización que tiende a acabar con las fronteras económicas, conectar el planeta a través de una red compuesta por nodos informáticos, abandonar los viejos esquemas estatales de control político y desarrollar una nueva ética global basada en cruzadas como la defensa de los derechos humanos o el respeto del medio ambiente.

No podemos equivocarnos, sin embargo, al asumir los desafíos educativos de una nueva agenda global descuidando las tareas pendientes de la agenda del siglo XX. Aplicar ambas agendas simultáneamente es faena que requerirá un formidable esfuerzo. Compatibilizar sus fines y ritmos de implementación de acuerdo a cada realidad nacional será, de aquí en adelante, la clave de las políticas educacionales.

Son «asignaturas pendientes» del siglo XX:

- ◆ Universalizar la cobertura preescolar, básica y media e incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar.
- ◆ Mejorar la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta.
- ◆ Formar para la ciudadanía; esto es, para el ejercicio solidario, participativo y responsable de la democracia.
- ◆ Modernizar la educación técnica de nivel medio y superior.
- ◆ Masificar la enseñanza de nivel terciario.
- ◆ Superar asimetrías entre educación rural y urbana, pública y privada.

Estas son tareas que fueron definidas no sólo para América Latina sino para todos los países del mundo en las cumbres mundiales de educación celebradas en Jomtien (1990) y Dakar (2000). Sin embargo, adquieren especial relevancia para nuestra región, no sólo por el rezago de nuestros logros educativos en relación con países de la denominada clase media (Sudeste asiático, Europa Central y Oriental) sino, sobre todo, porque este continente sigue siendo el de mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, y sólo aumentando significativamente la calidad y el acceso a la educación —priorizando específicamente la educación pública— será posible crecer con equidad.

La segunda agenda esta referida al salto hacia el siglo XXI emprendiendo las nuevas tareas, adaptando para ello estructuras, procesos y resultados del sistema educativo y las políticas educacionales a las transformaciones que, por

efecto de la globalización, experimentan los contextos de información, de tecnología, de conocimiento y de significados culturales en que se desarrollarán los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Las dos agendas a desarrollar están referidas a tres dimensiones: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social y la competitividad en lo económico.



Desafíos y metas regionales en el escenario de la globalización

Educación y gobernabilidad

En la medida que se universalice la calidad en la oferta educativa, el sistema social se hará más inclusivo y, por ende, se requerirá una nueva racionalidad y una nueva institucionalidad. El nuevo ciudadano, formado para el hacer, para la convivencia y para el aprendizaje a lo largo de su vida, defenderá el ejercicio de una nueva generación de derechos y deberes y buscará afianzarse en los valores y las raíces que protejan su individualidad en un contexto global que tiende a la homogenización. Gobernar un sistema nuevo, conformado por una increíble heterogeneidad de experiencias, valores e intereses, demandará esfuerzo y compromiso de toda la sociedad. Urge entonces un verdadero pacto social en el que no sólo el Gobierno, sino también los medios de comunicación, las empresas, los gremios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil asuman como propia la realización de las agendas educativas.

Gobernabilidad del sistema

Las deficiencias en la gobernabilidad del sistema educativo tienen un impacto importante en la pobre calidad de los resultados en todos los países de la región. Esta ingobernabilidad se asocia con la alta rotación de las autoridades superiores de los ministerios de Educación, la cual introduce una gran discontinuidad de políticas; con sobrecarga de normas y regulaciones en el sistema; con la falta de autoridad y/o de capacidad de dirección adecuada; con la falta de regularidad y de propósitos claros en la evaluación del personal docente; con el excesivo ausentismo y las huelgas. En algunos casos, el empleador desconoce el número de docentes contratados y en ejercicio. Los intereses corporativos tienen una influencia exagerada sobre el sistema de educación pública mientras que los padres u otros actores de la sociedad tienen escasa incidencia.

Para mejorar la gobernabilidad del sistema se requiere:

- ◆ **Continuidad de las políticas educativas.** En el escenario de la globalización se requiere llegar a un equilibrio entre la necesidad de dar continuidad a políticas cuyos frutos no se verán antes de dos o más generaciones —por ejemplo, descentralización, cambios curriculares o cualificación de la formación inicial de maestros— y la necesidad de incorporar las novedades que día a día llegan a los países traídas por los vientos de la globalización. Se trata de buscar el equilibrio entre la continuidad y el cambio de manera que sea posible sostener reformas sin caer en la trampa de la rigidez legal o institucional. La construcción de consensos sociales que permitan forjar una visión de largo plazo para la educación facilitará la adaptabilidad al cambio, sin perder de vista metas definidas como esenciales por la sociedad de cada país. Planes decenales como los que construyeron El Salvador, Colombia y República Dominicana o la continuidad desde 1990 hasta la fecha de políticas educativas en Chile y Brasil constituyen buenos ejemplos en este sentido.

- ◆ **Descentralización del sistema educativo.** La descentralización de autoridad y funciones desde el Gobierno central hacia las unidades locales de gobierno es casi generalizada en nuestros países y se ha desarrollado en medio de un conjunto de tensiones. Por una parte no se ha superado la tensión entre la transferencia de responsabilidades y la necesidad de fortalecer los entes de gobierno nacionales para cumplir un nuevo encargo de dirección, fomento y evaluación. Por otra parte, la descentralización pedagógica se enfrenta a la falta de preparación para ejecutarla en quienes asumen la responsabilidad. De ahí el reclamo para que el fortalecimiento de la capacidad normativa del núcleo central (nacional o federal) vaya de la mano de la calificación de las bases educativas (escuela y órganos intermedios). El éxito del proceso dependerá, en buena medida, de la capacidad de comprender y disponer para un conjunto altamente heterogéneo de gobiernos subnacionales e instituciones escolares. Descentralizar sin tomar en cuenta los desequilibrios existentes puede agudizar las diferencias y hasta provocar intentos separatistas en las provincias periféricas. Por ello es muy importante que el proceso de descentralización se acompañe de un monitoreo constante que permita seguir y evaluar su progreso, así como de instrumentos de apoyo a las regiones más pobres con instituciones más débiles para garantizar que cada país avance en un desarrollo equilibrado.

- ◆ **Consolidación de la democracia escolar.** El proceso de descentralización en América Latina no ha tenido el carácter puramente

economicista que le ha caracterizado en otras regiones del mundo. Si bien la adopción de esta reforma se dio de forma simultánea a la implementación de estrategias de mercado que llevaron a confundir su esencia fundamentalmente política con las propuestas a favor de la privatización por parte de organismos multilaterales de crédito, en general hemos logrado defender la apuesta por una descentralización de estirpe política y propósitos democráticos. Es por ello que resulta imprescindible fortalecer o crear donde no existan, mecanismos de gobierno escolar mediante los cuales la comunidad educativa participe en la construcción de su propio proyecto educativo. La participación y la construcción de la comunidad educativa son procesos simbióticos. La comunidad no es simplemente el conglomerado de vecinos de la escuela, sino un grupo humano con una identidad que se va formando a medida que se responden colectivamente interrogantes sobre lo que es relevante y pertinente ofrecer en las instituciones escolares que dan sentido a esa comunidad. Existen ejemplos de esto, como el colombiano, en el que por ley nacional se establecieron funciones y órganos del gobierno escolar democrático —en el cual participan educadores, alumnos, ex alumnos, familias, representantes del sector productivo local— y se otorgó autonomía a la escuela para definir su proyecto educativo institucional.

- ◆ **Fortalecimiento de la gestión.** Tanto en el nivel de las instituciones rectoras del sistema como en el de las instituciones escolares se hace necesario fortalecer la capacidad para planificar, verificar, ejecutar y aprender como organizaciones. Su efectividad —su capacidad de cumplir cabalmente su misión— depende de la cantidad y calidad de aprendizaje colectivo que desarrollen, lo cual a su vez depende de la manera como se ordene el trabajo al interior y en relación con el entorno. Garantizar que esto suceda es la tarea fundamental de la gestión. En el mundo educativo, donde los recursos técnicos y financieros son escasos, una buena gestión debe ser capaz de canalizarlos de manera eficiente y productiva. En la mayoría de nuestras instituciones escolares es reciente la organización de personas y procesos para la toma de decisiones. En la mayoría de los casos, estas decisiones aún están limitadas a la distribución de cantidades muy pequeñas de recursos físicos sin que se haya trascendido al plano de definiciones pedagógicas o de administración del personal docente. Se habla de autonomía escolar, pero muchas veces se olvida que un buen porcentaje de escuelas son unidocentes y de enseñanza multigrado. Para este conjunto de instituciones es necesario repensar esquemas de gestión que por un lado garanticen una mejora sustancial en su calidad y por otro, les permitan tomar decisiones que hagan más pertinente su oferta pedagógica,

insertándolas en planes educativos de mayor escala (redes, núcleos, municipios). Sin duda, una de las áreas con mayores retos es la gestión del recurso humano. En el sector educativo, las decisiones sobre nombramiento, promoción, remoción, estímulos a los docentes tienen que comenzar a basarse en un sistema eficiente de carrera que valore el desempeño.

- ◆ **Sistemas nacionales de evaluación.** La generalización de sistemas de evaluación y de la responsabilidad por los resultados pedagógicos es aún una tarea pendiente. La evaluación de docentes y estudiantes debe permitir conocer las áreas de mayor debilidad y las de mejor rendimiento y a partir de esos datos, establecer prioridades. Es importante el buen uso de la información y la adecuada difusión que se preste a los resultados de la evaluación para que ella no se presente como un castigo sino como un estímulo. Si al interior de los gobiernos existe esa decisión y se obra en consecuencia, será posible llevar a cabo la evaluación de la mano de los docentes, quienes entenderán sus bondades como un puntal de su profesionalización. En cuanto a la evaluación de estudiantes, resulta necesario ingresar a circuitos evaluativos como TIMMS, compitiendo con países del primer mundo. Ello permitirá contextualizar los avances históricos de cada país en materia educativa, ubicar las áreas donde flaqueamos y analizar el valor de los resultados y las dificultades que enfrentan otros países con mayores recursos. En el caso de instituciones autónomas, complejas y diversas, como las de educación superior, es indispensable introducir mecanismos de acreditación de programas de acuerdo a estándares internacionales.
- ◆ **Optimizar la asignación de recursos.** Responder a la pregunta sobre cómo distribuir de la mejor manera posible los escasos recursos con que cuentan los sistemas educativos de nuestros países supone un ejercicio para establecer prioridades. En el contexto latinoamericano, no sólo es necesario aumentar recursos para los más pobres sino además incrementarlos en proporción mayor al aumento que se registre para los sectores menos desfavorecidos. Para llegar a este punto se requiere sustituir mecanismos de asignación en base histórica por otros que introduzcan una mayor equidad y promuevan la eficiencia en el uso de los recursos. Un complemento necesario es la implementación de controles sociales a la inversión y la rendición de cuentas de manera obligatoria y sistemática.

La creación de una nueva ciudadanía y el problema de la identidad

Otra forma de comprender el papel de la educación en el mantenimiento de la gobernabilidad es su aporte a la creación de una nueva ciudadanía. Esta nueva ciudadanía estará fundamentada en el planteamiento que hace el profesor Amartya Sen cuando sostiene que los hombres son menos libres mientras más necesitados, y que la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. Por ello, la superación de la pobreza no es tanto un problema de reparto como de diseño de políticas de inclusión e integración, cuyo elemento determinante debe ser una nueva política en materia de educación.

La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización en el que se trata de preservar la diversidad cultural de las visiones totalizadoras que se transmiten a través de la red. América Latina participa, como subcultura occidental, de algunos valores de la denominada cultura de Occidente, como el pluralismo social, la democracia representativa, el respeto a la propiedad privada y el carácter secular de sus instituciones; pero también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español, su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a la fe católica.

El sistema educativo latinoamericano debe actuar como un transmisor de estos valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a una identidad latinoamericana.

Los escenarios deseables en la educación latinoamericana para dar más fuerza y vigencia a la propuesta de interculturalidad para todos, suponen una actuación en diversas esferas a la vez:

- ◆ Consolidar la educación intercultural y bilingüe.
- ◆ Hacer operativos los dispositivos legales vigentes en lo que atañe a posibilitar una interculturalidad para todos.
- ◆ Garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su cultura, experiencia y lengua en la escuela y en los medios de comunicación, retos que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en los docentes y directivos de los centros educativos y universitarios.

Finalmente, la educación para una nueva ciudadanía se fundamenta en la noción de sociedad civil que alguien definió como «la suma de muchos sacrificios que tenemos que hacer para vivir juntos». La educación no sólo forma capital humano; es también una vía de realización humana y un mecanismo de transmisión de los valores sociales que permiten la convivencia. La educación tiene un papel central en la formación de valores para la democracia, en enseñarnos a trabajar juntos respetando la diferencia, a participar sin agredirnos, a ser solidarios al tiempo que competitivos. Para que este papel pueda desarrollarse plenamente, es necesario comprender que no sólo la escuela educa, también los líderes políticos y sociales, los medios de comunicación, las familias tienen una responsabilidad en este sentido. Es urgente que todos los actores asuman colectivamente sus correspondientes roles para lograr una educación universal de calidad.

Educación y equidad

Acceso, procesos y resultados

Las características de gran desigualdad en la redistribución del ingreso que presenta América Latina desde hace décadas, si bien tienen orígenes fundamentalmente económicos y de injusticia social, se vinculan también a la inequidad en el acceso y en los procesos y resultados educativos.

La primera de esas expresiones es el hecho de que las oportunidades de acceso y permanencia en una educación calificada son notoriamente heterogéneas. A pesar de la notable expansión de la cobertura escolar hay evidentes inequidades antes del sistema formal, puesto que el acceso a la educación inicial está lejos de ser universal. Igualmente hay inequidades durante el sistema escolar, ya que no todos los que comienzan tiene garantía de terminar. De hecho, una cuarta parte de los niños que comienzan la primaria no la concluyen, lo que representa más del doble que en otras partes del mundo. Un fenómeno adicional es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas y privadas, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a mayores recursos, generándose así circuitos de reproducción de inequidades. El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado muchos menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes. La educación rural expresa las carencias de un sistema educativo pensado desde y para las realidades urbanas; la descentralización educativa aún no logra mejores condiciones materiales de trabajo educativo en esos medios que son, con escasas excepciones, pobres o muy pobres.

Superando los anteriores procesos de reproducción de inequidades, sería posible superar la inequidad posterior al sistema educativo, es decir, la inequidad en el acceso al trabajo, que hoy en día se encuentra segmentado de acuerdo al lugar o institución donde se educó la persona.

Finalmente, debemos remediar las desigualdades en los propios sistemas educativos. Las cifras disponibles en cuanto a la distribución presupuestaria del sector educativo señalan que el gasto público correspondiente al nivel terciario absorbe el 23% del gasto total del sector a pesar de atender el 6,3% de los alumnos; en cambio, el nivel primario —que atiende al 72,6% de la matrícula total— absorbe un 51% del presupuesto sectorial. Estas cifras agravan los niveles de desigualdad, pues hay evidencias de que son los más pudientes o los que tienen apoyos adicionales a los recibidos en los centros educativos, quienes tienen mayor acceso al sector terciario. Un sistema más equilibrado tendería a priorizar la inversión en educación inicial y básica, por ser estos niveles los que garantizan la equidad en el acceso. Esto en ningún modo significa —como han pretendido algunos utilizando estas mismas cifras— proponer que se reduzca o elimine la financiación estatal para la educación superior, especialmente la que se orienta a educar a los más pobres o las especialidades e investigaciones socialmente más necesarias y poco rentables. Como se argumenta más adelante, la inversión en la educación superior es fundamental para mejorar la capacidad científica y tecnológica de los países. Lo que debe buscarse es ampliar las oportunidades de acceso al nivel terciario al tiempo que se invierten mayores recursos en la educación inicial y básica.

Discriminación positiva para el desarrollo equitativo

Una de las formas explícitas del esfuerzo por buscar una mayor equidad educativa es la denominada «discriminación positiva», que es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento «igual para todos». Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos en centros y programas educativos que atienden a los niños, jóvenes y adultos más pobres, se posibilita que el medio donde viven les otorgue más oportunidades para aprender. Un importante argumento es que este criterio, además de justo, es económicamente rentable, ya que impide desperdiciar recursos escasos, tal como lo hacen las políticas que privilegian el acceso sin tener en cuenta los logros de aprendizaje. En una opción por un desarrollo equitativo esta discriminación positiva no debería estar limitada sólo a lo educativo, sino que debería incluir otras carencias sectoriales como los ámbitos de la nutrición y la salud.

Las experiencias de discriminación positiva en países de la región son insuficientes. En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas y con crónica insuficiencia de recursos, un esfuerzo de incorporación de los excluidos a una educación de calidad requiere de un pacto social sobre la base de determinados consensos y grandes dosis de solidaridad.

El fortalecimiento de la educación pública y las agendas prioritarias

En la década pasada, la región de América Latina estuvo fuertemente influenciada por una visión instrumentalista de la educación, basada en la focalización, la descentralización y el incremento de la participación privada. La focalización no sirvió como mecanismo de cohesión social, la descentralización fue eminentemente fiscalista y el incremento de la participación privada resultó ser un mecanismo de segmentación.

En este siglo es necesario recuperar viejos principios liberales como el de la educación pública universal, elemento de integración nacional. La escuela pública tiene vigencia y pertinencia social como espacio de equidad y de consolidación de la democracia, como modelo y referente para la construcción de nuestros proyectos nacionales y donde se posibilite valorar los derechos humanos como una de las mayores conquistas de la humanidad. A través de ella nos preocupamos porque todos tengan acceso a mejores condiciones personales, porque los niños de hogares carentes y los jóvenes de la calle tengan un camino y lo puedan transitar.

El problema actual de deficiente educación pública no se soluciona con más apoyos financieros a la educación privada, más aún con los riesgos de unir a la educación privada de elite otra de peor calidad que la educación pública. Sin desconocer evidencias de que el sector privado juega un papel significativo y complementario hay que señalar, sin embargo, que ningún país desarrollado ha privatizado su educación.

La responsabilidad básica del Estado debe ser sobre la educación pública estatal y todos los esfuerzos deberían estar dirigidos a que, en el largo plazo, los niños y jóvenes de las clases populares tengan acceso a la educación de excelencia que hoy es privilegio de una elite.

Para que la educación pública sea condición de la cohesión e integración social, del pluralismo y del pensamiento democrático, quedan aún muchos desafíos por enfrentar:

- ◆ Ser más eficientes en la gestión y más pertinentes en los contenidos.
- ◆ Poner el conocimiento científico y los sistemas de interpretación del mundo en diálogo con la sabiduría ancestral de nuestros pueblos.
- ◆ Abrir las escuelas y las universidades a la sociedad y sus necesidades.

- ◆ Revolucionar la pedagogía para adecuarla a las otras revoluciones que se experimentan removiendo los impedimentos estatales a la creatividad pedagógica.
- ◆ Que el Estado defina las competencias básicas y fundamentales que deben formar en sus alumnos los diferentes establecimientos educativos, se ocupe de la creación de sistemas de información y evaluación, sin disminuir el papel que podría caberle en la orientación e incluso en la prestación de la oferta.
- ◆ Dar al magisterio mayor reconocimiento social y establecer una carrera magisterial que estimule mejores competencias profesionales y remuneraciones acordes con la importancia de la tarea y la condición docente.

El maestro como actor principal de la agenda educativa global

Los educadores deben involucrarse en las reformas educativas como actores clave cuya participación en la definición e implementación de los cambios otorga mayores garantías de acierto y sostenibilidad. Carecen de sentido las reformas educativas que alrededor del mundo pretenden ser «a prueba de maestros». El desconocimiento de su papel no sólo es política y administrativamente ingenuo, sino que demuestra una pobre comprensión sobre los factores que influyen en las oportunidades educativas que brindan las escuelas. En ese sentido debemos superar la imagen predominante en los gobiernos que ubica al docente como «problema» presupuestal y social y confunde al magisterio con directivos sindicales. La apuesta debe ser por incentivar y difundir otra imagen de maestro como «potencialidad de desarrollo».

Para lograr esta transformación debemos mejorar el desempeño de los educadores. Un primer paso es transformar la formación inicial y la selección de maestros, fundamentando la carrera en el mérito pedagógico más que en la antigüedad. En realidad, tanto los nuevos criterios de formación inicial como los de formación en servicio tienen que estar acordes con los perfiles que exige la modernización y la globalización, y debe ser posible asegurar por diversos medios de control social que los educadores cumplan su deber, evitando generalizar una mala calificación por el mal desempeño de algunos maestros.

Por otra parte, es necesario reconocer que los salarios docentes son insuficientes y que debemos hacer un esfuerzo para que todos los países de América Latina asuman compromisos políticos y financieros con la tarea de saldar la deuda social que la región tiene con los educadores. Las metas de ajuste estructural que se trazaron los gobiernos implicaron, en la mayoría de casos, desfinanciar la educación pública, congelar las plantas docentes de la nómina

oficial y restringir el aumento en los salarios de los educadores, con lo cual se registró casi sin excepción una pérdida real en su capacidad adquisitiva. El crecimiento de los salarios (básico e incentivos) podría enmarcarse en estrategias vinculadas a la calidad, como por ejemplo realizar aumentos más significativos de salarios a los nuevos docentes que a los antiguos, a los docentes de educación inicial y de los primeros grados de la enseñanza. Adicionalmente, podría pensarse que el crecimiento de salarios no sea solamente individual. Los equipos docentes de escuelas que hayan logrado revertir situaciones de base en beneficio de un probado mejor aprendizaje de sus alumnos, tendrían que ser estimulados colectivamente en sus salarios. De manera simultánea, será necesario definir estrategias de acompañamiento a docentes cuyos resultados o los de sus alumnos resulten insuficientes. La manera solitaria como transcurre la práctica docente de muchos maestros está relacionada con los bajos desempeños. Es urgente romper ese aislamiento impulsando la organización de comunidades pedagógicas, la articulación de establecimientos educativos, así como la conformación de redes de cooperación.

Como parte de la dinámica propia de la globalización —caracterizada por la simultánea integración del trabajo y la desintegración de los trabajadores como colectivo¹— se han dado presiones de diverso tipo para que se modifiquen los estatutos laborales que rigen la carrera docente, así como nuevas interpretaciones y aplicaciones del principio de estabilidad propio del régimen de carrera. La vitalidad de los sindicatos se ha venido deteriorando y su papel ha quedado reducido sólo a presentar reivindicaciones gremiales, constituyéndose muchas veces en uno de los principales obstáculos del cambio educativo. Sin embargo, hay dos situaciones que deben evitarse: la identificación del magisterio con las directivas gremiales, y no reconocer que en determinados gremios magisteriales hay creciente interés por dar apoyos pedagógicos y calificación profesional a sus asociados. El reto es, entonces, asumir el compromiso político que se requiere para llevar a cabo un nuevo esquema de relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sindicato para que los problemas de la educación puedan resolverse mediante consensos fundamentales posibilitando la revalorización de la profesión docente.

¹ Carnoy plantea que la globalización entraña una demanda mundial por cierto tipo de competencias —manejo de la lengua, razonamiento matemático, lógica científica, programación y otras asociadas con niveles de educación superior—, al tiempo que debilita la capacidad negociadora de las organizaciones de trabajadores porque la movilidad de la fuerza laboral otorga al capital un mayor poder de negociación (Carnoy, 2000; op. cit.).

Educación inicial

Existe un creciente interés social por la educación inicial como factor especial y crucial de todo el desarrollo educativo. Diversas investigaciones permiten enfatizar que:

- ◆ El niño comienza a aprender desde su primera semana de vida.
- ◆ Los niños que disfrutaron de la interacción estimulante y que contaron con una buena nutrición muestran un mejor desarrollo en el aprendizaje, rendimiento académico, permanencia y progresión en el sistema educativo, así como en la vida social y profesional.
- ◆ Una atención temprana de niños provenientes de familias en situación de marginalidad tiene un enorme potencial para compensar las carencias de los propios hogares y contribuir a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Por todo lo anterior, hay razones suficientes para afirmar que la educación inicial es la modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias nacionales para enfrentar la pobreza.

Las tasas medias de escolarización en programas de atención y desarrollo de la primera infancia señalan un importante incremento durante la última década en Latinoamérica. Se observan progresos en cuanto a la integración de los programas desde una perspectiva de las necesidades, sustituyendo la idea tradicional de preescolaridad por una perspectiva de atención y desarrollo de la primera infancia. Cabe destacar, no obstante, que la escolarización en 1996 fue más de dos veces superior para las familias en el quintil más alto de la distribución de ingresos que para los niños en el quintil más bajo.

Sin pasar por alto cada especificidad nacional, la experiencia acumulada en la educación inicial arroja la necesidad de poner atención especial en las siguientes situaciones:

- ◆ Mejora de los sistemas de formación y de supervisión. En la próxima década todos los educadores de la primera infancia deben estar formados y contar con las certificaciones necesarias para el desempeño de sus importantes tareas.
- ◆ Proporcionar el apoyo y la atención necesaria a los padres y a otros miembros de la familia.
- ◆ Consolidar la evaluación y el seguimiento de los programas.

- ◆ Aprovechar el desarrollo que han tenido en algunos países las experiencias no escolarizadas de educación inicial o temprana, las cuales generalmente trascienden el plano pedagógico, convirtiéndose en acciones de desarrollo comunitario con alta participación de madres y padres de familia como protagonistas.

Educación básica primaria y secundaria

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda en la región completar el ciclo secundario y cursar como mínimo doce años de estudio. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado el secundario, uno o más años de estudio no influyen mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos, de poco sirven para superar la línea de pobreza. En cambio, el ingreso aumenta considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de doce años de escolaridad. Muchos jóvenes no tienen posibilidad de llegar a alcanzar esos años de escolaridad. Su origen social y otros factores asociados al aprendizaje, como el capital educativo del hogar y el acceso a los medios de comunicación e información modernos, son determinantes de sus oportunidades educacionales.

Elevar las tasas de egreso de la educación secundaria no sólo es un elemento necesario para mejorar la equidad del sistema sino que asegura su competitividad. En efecto, la posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación básica eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad. Sin embargo, en la región existe una grave limitación en este sentido, dadas las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria y las escasas oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria.

Educación y competitividad

Características de la economía global

La apertura de los mercados, la desregulación, la producción orientada a la exportación y el crecimiento del sector informal son algunas características de la economía global. Inexorablemente se pierden puestos de trabajo en los sectores que se modernizan, mientras que el sector servicios gana peso frente a la producción industrial y se habla de la terciarización de la economía. En el contexto de la globalización, las principales fuentes de competitividad de un país derivan de su capacidad de articular ciencia, tecnología, administración y producción.

En América Latina una articulación de ese tipo está aún por verse. Lo que existe por ahora es un desajuste estructural: jóvenes que buscan infructuosamente

empleo y empresarios que buscan trabajadores pero no encuentran en ellos las calificaciones requeridas. «En América Latina, las relaciones entre educación y mundo del trabajo aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, pero no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes de insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan en forma creciente» (M.^a Antonia Gallart, 1995).

En ese contexto, se agudiza la segmentación del mercado laboral², y se profundizan las desigualdades en la capacidad de modernización y competitividad entre las empresas, lo cual deriva en una economía dual caracterizada por una alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, baja productividad, bajos ingresos y escasa diversificación en la estructura productiva.

La capacitación productiva y el desafío para la docencia

La globalización genera una demanda mundial por cierta clase de habilidades y destrezas asociadas con niveles superiores de educación como el uso de la lengua, el razonamiento matemático, la lógica científica, la programación. Se habla de trabajadores polivalentes o de analistas simbólicos, es decir, capacitados para aprender rápido, trabajar en grupo y tomar decisiones autónomas acerca de los fines de la organización educativa y laboral.

En ese contexto es forzoso redefinir el concepto de formación para el trabajo, distinguiéndolo de lo que conocemos como capacitación para la producción, así como reformular el papel del Gobierno en la modernización de la educación pública. La formación para el trabajo se relaciona con las competencias fundamentales (expresión, solución de problemas matemáticos y capacidad de pensar, utilización de recursos, relaciones interpersonales, manejo de la información, comprensión sistémica, dominio tecnológico); mientras que la capacitación para la producción prepara para el desempeño de ocupaciones específicas operativas. Los sectores educativo y productivo buscarán que las dos estén presentes en la persona del trabajador (M.^a Antonia Gallart, 1995).

El desafío para la educación estatal y para los docentes estatales es enorme, puesto que para la mayoría de los países de la región, enfrentar el reto

² Monrow y Torres hablan de cuatro mercados laborales: el que responde al monopolio transaccional; el que responde al mercado competitivo; el del sector público relativamente protegido de la competencia internacional y el mercado laboral marginal, que incluye todo, desde transacciones ilegales hasta autoempleo, trabajo doméstico, empresas familiares... (MORROW, Raymond, y TORRES, Carlos Alberto. *The State, Social Movements and Educational Reform*).

de la competitividad implica no sólo replantear los contenidos y procesos de formación docente, sino la transformación de las prácticas tradicionales de enseñanza.

En América Latina se ha avanzado mucho en asegurar que los aspirantes a ejercer la docencia hayan terminado la educación básica completa, pero aún se requieren esfuerzos en varios países de la región, en los que el porcentaje de docentes que poseen los títulos académicos exigidos para enseñar en primaria no alcanzaba el 80% en los últimos años de la década de los noventa³. Como lo demostraron los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO, la formación previa del docente tiene un impacto positivo mayor en el rendimiento de los alumnos que la formación en servicio.

En la formación previa del docente se requiere un mayor equilibrio entre su formación disciplinaria y ética, así como entre la teoría pedagógica y la práctica de la enseñanza. Adicionalmente, se debe lograr un conocimiento adecuado del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática las cuales tendrán al menos tres despliegues importantes: a) como herramienta para la permanente actualización del docente; b) como herramienta para la enseñanza de las diversas disciplinas, y c) como fuente de aprendizaje autónomo por parte de los estudiantes.

El desafío es de tal magnitud que se ha planteado la necesidad de un relevo generacional en el magisterio. Ese relevo viene presionado, además, por la necesidad de atender a los grupos poblacionales que están siendo incorporados al sistema escolar, gracias a las medidas de ampliación de cobertura. De manera que enfrentamos el reto de por un lado permitir la entrada de una nueva generación de profesoras y profesores mejor remunerados y con posibilidades reales de profesionalizar su ejercicio; y por otro, de consolidar una fuerza magisterial con capacidad de interlocución y de negociación tanto sobre la agenda educativa nacional como regional.

Tecnología e informática en los sistemas educativos

El crecimiento de la computación en nuestros países no ha ayudado a superar sino que ha profundizado las inequidades. Estamos ante una «brecha digital interna» que es necesario vencer mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte, la escuela debe convertirse en centro informático de la comunidad. Pero además, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y las empresas sus laboratorios. Las compañías telefónicas podrían asociar su apoyo a la informatización de las escuelas como parte de sus estrategias de expansión.

³ UNESCO, Estadísticas regionales. <http://www.unesco.cl/05.ht>

Destacan los casos nacionales de Costa Rica, donde se ha optado por una masiva utilización de computadores en todos los centros educativos del país con fines educativos, y de Chile, con el Proyecto Enlaces, que ha establecido una red interescolar de comunicaciones a través de computadores entre alumnos y profesores de liceos, con apoyo explícito de universidades del país.

La televisión merece un tratamiento aparte por su inmenso potencial educativo. Los niños ven en promedio tres horas de televisión al día, pero no existe urgencia colectiva por contar con programas educativos para ellos, ni de considerar como temática curricular en los centros educativos el análisis por parte de los maestros, padres y alumnos de los programas que éstos consumen. Urge lograr que los medios de comunicación, y en especial la televisión, colaboren efectivamente con las metas educacionales.

Modernización de la educación media y superior (técnica, tecnológica, universitaria)

Varios países de la región han planteado la necesidad de reformar el ciclo medio de la educación formal para mejorar la posibilidad de dotar a los jóvenes de empleos de calidad, a fin de que se logre una verdadera movilidad social intergeneracional. En este debate algunos proponen la diversificación de las instituciones de básica y media, otros sugieren la consolidación de instituciones exclusivas de educación media que sirvan a varias de básica y otros hablan de retomar el modelo del *community college* estadounidense.

En todo caso la reforma de la educación media deberá evitar opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y vuelta permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

Así mismo, la reforma de la educación media debe articularse con el desarrollo de la educación superior universitaria, técnica y tecnológica. Se debe realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios que, por una parte aporten sustancialmente al mejoramiento de la capacidad científica y tecnológica de la región —como todas las ramas de ingeniería y las ciencias naturales— y por otra, aporten en conocimientos relacionados con la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad propias de América Latina —en especial la formación universitaria en ciencias sociales—.

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante ante todo en el fortalecimiento de la universidad pública mediante una política activa de fomento que permita mejorar las condiciones actuales de investigación y enseñanza. Su papel es el de promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad que proporcionen una información adecuada a los estudiantes, y regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada.

Finalmente, también corresponde a este proceso la transformación de instituciones de formación postsecundaria, como el SENA en Colombia o el SENAI en Brasil, no con el objetivo reemplazarlos por procesos de contratación con el sector privado sino con el fin de fortalecer su capacidad de observar las transformaciones del trabajo industrial, el cambio de perfiles profesionales, el cambio en las estructuras de empleo y las exigencias de la competitividad internacional.

La política tecnológica y los sistemas nacionales de innovación

El impulso al crecimiento exige una política regional en materia tecnológica para favorecer la competitividad y el desarrollo productivo que propicie un mejor funcionamiento de los mercados de factores y la promoción activa de las innovaciones y complementariedades estratégicas. Para alcanzar este último propósito es preciso establecer un marco institucional apropiado y fomentar en los agentes comportamientos que estimulen la construcción de capital social, induciendo el desarrollo de sinergias y la complementariedad entre empresas, y entre el sector público y el privado, que contribuyan a la consolidación de tramas productivas e institucionales de orden local, nacional y subregional.

La política regional deseable tendrá entre otras las siguientes características:

- ◆ Tomará en consideración nuestras claras ventajas comparativas en ciertas áreas de investigación como por ejemplo, la biotecnología dirigida al aprovechamiento de la biodiversidad existente especialmente en la amazonia latinoamericana.
- ◆ Deberá constar de una mezcla razonable de horizontalidad y selectividad. Se trata de aprovechar la actividad conjunta y complementaria que ya existe en cada sociedad, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparati-

vas dinámicas en sectores cercanos e interdependientes o complementarios al actual patrón de especialización productiva.

- ◆ Entre los programas emergentes que conviene promover se destacan aquéllos tendientes a estimular la industria productora de software en español, lo que permitirá participar en mercados internacionales, acelerar la expansión de dichos mercados a nivel intrarregional y apoyar el desarrollo de las PYME y la modernización de los servicios educativos, de salud, de entretenimiento y de comunicación, sectores que, según la experiencia internacional, se destacan en la generación de empleo
- ◆ Aunque se parte de un modelo de carácter genérico para la región, se recogerán las diferencias nacionales que responden a la evolución institucional de cada país.
- ◆ En términos sociales y ambientales, los esfuerzos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología deben apoyar áreas críticas de la política social (educación, salud), la transferencia de tecnología hacia las PYME rurales y urbanas y el fomento de técnicas de producción limpia.
- ◆ La política tecnológica regional buscará incrementar significativamente el gasto interno, público y privado, destinado a investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. Para conseguir los niveles de inversión —27% del PIB— que requerimos para crecer al 6%, cifra mínima de crecimiento necesaria para empezar a revertir nuestras condiciones seculares de pobreza, requeriríamos una inversión anual en investigación, durante los próximos diez años, del 2% del PIB.

Pero ¿cómo conseguir esta estrategia y canalizar eficientemente estos fondos? Mediante un sistema regional de innovación y especialización tecnológica.

La CEPAL, ha definido el SRNI como «la red de instituciones públicas y privadas dentro de una economía, que financian y llevan a cabo la investigación para el desarrollo, convirtiendo sus resultados en innovaciones comerciales y afectando la difusión de nuevas tecnologías».

Este sistema de innovación creará estrechos vínculos entre las actividades productivas y las de investigación, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente la tecnología para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuir a la creación de nuevo co-

nocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior.

En este sistema están vigentes oportunidades como: a) el desarrollo local a través de redes entre empresas de distintos tamaños coordinadas de forma que aumenten la competitividad; b) la identificación de cadenas productivas en las cuales puedan insertarse instituciones educativas (media y superior) así como empresas con infraestructura aprovechable por los alumnos; c) los mecanismos de alternancia o formas de articular el aprendizaje escolar con el aprendizaje en el puesto de trabajo; d) los esfuerzos de educación de adultos que enfatizan el mejoramiento de las competencias básicas en la población ocupada o desempleada, para facilitar que adquieran capacidad de aprendizaje permanente, y e) los esfuerzos para lograr la vinculación de los académicos, empresarios, ejecutivos y técnicos en redes latinoamericanas e internacionales de conocimiento e innovación.

En el sistema cobrará gran importancia la certificación de competencias mediante mecanismos ágiles y con el apoyo de un buen sistema evaluativo. El reconocimiento de esas competencias se hará a través de organismos certificadores independientes, conforme a las normas que se vayan creando. Lo más importante será certificar las competencias adquiridas o por medios formales o autodidácticos, con la ventaja que señala la experiencia de ofrecer gran capacidad de movilidad a los trabajadores certificados.

Para aumentar el gasto en actividades de innovación en las empresas productoras de bienes y servicios, los instrumentos de política más conocidos son las subvenciones a proyectos que cuenten con contrapartes en las empresas; los incentivos tributarios a la inversión en investigación y desarrollo; la atracción de inversión extranjera directa en actividades de uso intensivo de tecnología; las líneas de financiamiento preferencial para la innovación tecnológica; el capital semilla para impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica; los parques tecnológicos e incubadoras de empresas, y las compras del sector público, en aquellos países donde aún procedan. Estos instrumentos ya forman parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero no han alcanzado hasta ahora la escala deseada.

La creación de instrumentos de promoción de la innovación tecnológica está estrechamente ligada a la elaboración de mecanismos apropiados de protección de la propiedad intelectual. Por este motivo, es esencial que los países de la región participen activamente, con posiciones comunes, en los foros internacionales pertinentes.

Finalmente, un elemento esencial de este esfuerzo es el apoyo a la formación de todo tipo de asociaciones empresariales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación. Otra forma de or-

ganización en estrecha colaboración es la de las redes que operan de manera virtual o física. Las redes son sistemas abiertos a través de los cuales se produce un intercambio dinámico tanto entre sus integrantes como con otros grupos y organizaciones, posibilitando así la potenciación de los recursos que poseen. El efecto de la red es la creación permanente de respuestas novedosas y creativas para satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, de forma solidaria y gestionada.



Financiamiento educacional en los próximos quince años

Podemos anticipar que la situación de los próximos quince años será más favorable, en términos de crecimiento, que la de los últimos quince. Las demandas principales de fondos provendrán, por una parte, de la necesidad de mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, y por otra, de una fuerte demanda por expandir la cobertura en la educación preprimaria, secundaria, terciaria y permanente.

Elevar la cobertura y atender los alumnos que hoy no están siendo atendidos en la educación secundaria y en la superior resultará bastante más costoso por estudiante que lo que resulta actualmente, a menos que se termine una vez más sacrificando la calidad. La educación secundaria cuesta en promedio cerca de 30% más que la primaria, debido principalmente al menor número de alumnos por profesor, y a las mayores remuneraciones de los maestros de secundaria. En el caso de la educación superior, los costos por alumno son varias veces más altos que los de primaria. En países como Argentina y Brasil son diez veces más elevados; en Chile y México los cuadriplican. En la OECD los costos por alumno de la educación terciaria son casi 2,5 veces superiores que los de primaria.

Si se realizara un esfuerzo muy significativo por aumentar los recursos públicos destinados a la educación durante los próximos quince años en América Latina, se podría contar con 1,5% del PIB de recursos públicos adicionales.

La mayor demanda será la de expansión de la cobertura en educación secundaria y superior. Si se quiere evitar que el mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los más pobres quede postergado, se requiere establecer políticas explícitas de recuperación de costos en los casos de establecimientos públicos y/o de permitir la oferta privada autofinanciada.

Durante los últimos años, la contribución privada al financiamiento educacional ha adquirido una creciente importancia. Todo indica que ello seguirá siendo así, tanto por las limitaciones en la capacidad financiera del Estado como

porque los beneficios de la educación que va ampliándose tienen una marcada rentabilidad privada.

Un análisis especial merece el gasto en remuneraciones, ya que es de lejos el principal componente de los gastos educacionales, dando cuenta de más del 80% de los costos. Dos elementos explican el comportamiento de los gastos en remuneraciones: la remuneración por profesor y la cantidad de alumnos por docente.

Las remuneraciones de los docentes guardan una estrecha relación con las remuneraciones promedio del país y por tanto con el ingreso per cápita. Si el PIB per cápita creciera al 3% promedio durante los próximos quince años, ello permitiría como mínimo un aumento del 56% en los ingresos reales promedio de los docentes. Este será el principal destino de los mayores recursos destinados a la educación en términos reales.

El segundo elemento determinante del gasto en remuneraciones es el número de alumnos por profesor. En la mayoría de los países de América Latina ha estado reduciéndose la cantidad de alumnos por profesor tanto en la educación primaria como en la secundaria. El efecto en la calidad de esta política merece ser examinado; por ello se considera que hay otras prioridades en términos de cobertura y calidad antes de proponerse reducciones generalizadas en la relación alumno / docente.

La presión por no quedar tan rezagados en el uso de las nuevas tecnologías se convertirá en una creciente demanda de recursos. Se estima que el equivalente a cerca de un 20% de la inversión en equipos debe destinarse al entrenamiento de los maestros. A futuro observaremos una baja en el costo de los equipos y redes de comunicaciones, pero no hay que despreciar el costo de mantenimiento, soporte técnico y reposición por rápida obsolescencia que demandan estas inversiones.

Todas estas demandas de inversión y financiamiento deben abordarse con una visión de integración y cooperación regional. Entre nosotros hay brechas tan grandes que las experiencias de unos países deben ser aprovechadas por otros para no partir de cero. Se trata de institucionalizar la cooperación técnica horizontal entre países. Así mismo, es importante diseñar esquemas de fondos de cofinanciación regional a partir de los cuales las economías más grandes y fuertes de la región cooperen con las economías pequeñas o postradas, por ejemplo, por la guerra, de manera que el bloque regional pueda llegar a ser competitivo.



Un cierre para continuar el debate

Todos los efectos de la globalización pasan a través de las estructuras del Estado –Nación, por ello son los Estados los que en últimas deciden de qué manera la globalización afecta la educación nacional.

Martin CARNOY, *Globalización y reforma educativa*

Está planteado un debate en el que participan diversas disciplinas alrededor de los peligros y oportunidades que ofrece la globalización como fenómeno característico del siglo XXI, tanto para las sociedades que habitan en países de economías desarrolladas como para los denominados países periféricos o en desarrollo.

Para la dirigencia política de América Latina, este debate resulta una oportunidad importante para fijar, tanto en el ámbito regional como en cada país, una posición respecto a cómo deben prepararse las estructuras económicas, de protección social, de educación, viales y de comunicación, entre otras, de manera que sea posible aprovechar las condiciones que brinda este contexto.

En el campo educativo los desafíos tienen que ver con hacer realidad la utopía de una sociedad competitiva y solidaria. Es cierto que tenemos que invertir más, pero también es cierto que la inversión debe planearse con visión de largo plazo y a partir del reconocimiento de un conjunto de prioridades entre las que destaca la universalización de la educación básica, reformulando las prácticas tradicionales de enseñanza para que resulte posible llegar a la diversidad de culturas y grupos sociales que hay en nuestros países. Es hora de pensar no sólo en términos de acceso, sino sobre todo en términos de oportunidades de aprendizaje, progreso en el sistema educativo y movilidad social. Es necesario un esfuerzo intensivo para transmitir destrezas productivas a los sectores de menores ingresos de manera que su capital educativo permita una inserción digna y competente en la economía regional y mundial. En estos momentos cruciales para nuestra región, fortalecer la educación pública es una decisión estratégica frente a otras opciones que no sólo debilitarían el sistema político democrático sino que podrían en juego la supervivencia misma de nuestros pueblos.



Bibliografía

- AA. VV. (2000) *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 22 «Educación inicial». Madrid: OEI.
- AMADIO, Massimo (1989). «La cultura como recurso político: dinámicas y tendencias en América Latina», en LÓPEZ, Luis y MOYA, Ruth (comps.): *Pueblos indígenas, estados y educación*. Lima.
- AMAR, José (1994). *Educación infantil y desarrollo social*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Unirte.
- ARNOVE, Robert y TORRES, Carlos Alberto (1999). *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local*. Rowman & Littlefield Publishers.
- BID (1998 a). *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1998-1999. Washington.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana - Convenio Andrés Bello.
- BRUNNER, J. Joaquin (2001). «Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos y estrategias», en *Análisis de perspectivas de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Vigésimo noveno período de sesiones. Brasilia: mayo de 2002.
- (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía: II agenda social*. Bogotá: Alfaomega.
- (1998) *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile.
- (1997). *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile.
- y UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- DE RIVERO, Oswaldo (2001). *El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI*. (2.ª ed.). Lima: Fondo de Cultura Económica.
- FUNDACION FES Y OTROS. «Competitividad, desarrollo tecnológico y formación para el trabajo», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16 de 1995.

- GALLART, M.^a Antonia (1995). «Cooperación intersectorial, educación, formación profesional y trabajo», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16 de 1995.
- LÓPEZ, Luis E. (1996). «La formación de recursos humanos desde un contexto de diversidad étnica, lingüística y cultural», en *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago de Chile: UNESCO.
- MARCHESSI, Alvaro. (2001). «Cambios sociales y cambios educativos en América Latina», en *Análisis de Perspectivas de la Educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.
- MONROW, Raymond y TORRES, Alberto. *The State Social Movements and Education Reform*.
- MYERS, Robert G. (2000). *Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro*. Forum EPT, UNICEF. México.
- PÉREZ DE CUELLAR, Javier. *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. UNESCO. México.
- PNUD (1998). *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Santafé de Bogotá: Talleres del Tercer Mundo.
- Recuadros consultados: FUJIMOTO, Gaby: «La educación para el cambio comienza cuando el niño nace». LONDOÑO, Juan L.: «Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica». MYERS R.: «La educación temprana y la pobreza». MEHROTRA, Aparna: «Educación: influencias en la primera infancia» (Carnegie Corporation of New York en 1994: *Starting points: Meeting the Needs of Our Youngest Children*).
- (1998). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York.
- REIMERS, Fernando (ed.) (2000). *Unequal Schools Unequal Choices*. David Rockefeller Center of Latin American Studies - Harvard University Press.
- RIVERO, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Madrid - Buenos Aires: Miño y Dávila.
- STROMQUIST, Nelly, y MONKMAN Karen (2000). *Globalization and Education. Integration and Contestation across Cultures*. Rowman & Littlefield Publishers.

TORRES, Rosa María (2000). *Una década de educación para todos: la tarea pendiente*. Montevideo: Fondo Editorial que Educa. FUM.

UNESCO (2000). *Análisis de perspectivas de la educación en América Latina*. Santiago de Chile.

—(1999). *Primer estudio internacional comparativo*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

VILA, Ignasi (2000). «Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 22. Madrid: OEI.

VILLEGAS REIMERS, Eleonora y REIMERS Fernando (1996). «Where are 60 Million Teachers? The Missing Voice in Educational Reforms Around the World», en *Prospects*, vol. XXVI, n.º 3, septiembre de 1996.

Segunda Parte

Documentos de base
para la reflexión
sobre la globalización
y la educación



Educación y globalización

*Ernesto Samper Pizano**

Pienso en educación y pienso en una cultura de la legalidad que despida para siempre la cultura de la arbitrariedad.

Pienso en educación y pienso en tolerancia.

Pienso en educación y pienso en experiencia.

Pienso en experiencia y pienso en destino.

Destino de los actos.

Destino de las palabras.

Carlos FUENTES

No existe una noción clara sobre el nuevo concepto de la globalización. Algunos la asocian con la expansión de la tecnología informática (Castels); otros, con el mayor nivel de interacción económica resultante de la apertura de nuevos espacios de mercado (Banco Mundial); con la mayor movilidad de capitales (George Soros); con la homogenización cultural (Huntington); con la occidentalización capitalista (Fukuyama) o con el cambio de la red de relaciones sociales resultantes de la modernidad (Giddens). En todo caso, se trata más de apreciaciones fenomenológicas que de descripciones cognoscitivas.

La globalización podría caracterizarse, simple y llanamente, como un escenario. La palabra escenario tiene dos acepciones latinas: en francés significa un argumento, algo que «se pone en escena»; en español indica el «lugar en el cual acontece o se desarrolla un suceso». Así definida, la globalización no puede considerarse todavía como un libreto o un proceso de etapas sucesivas ordenadas de acuerdo a una lógica; es sencillamente y «a la española», el escenario resultante del final de la Guerra Fría en el cual se está produciendo un

* Ex presidente de Colombia, Director de la Corporación Escenarios

reordenamiento de actores, normas y relaciones que terminarán por producir un nuevo esquema de interacciones planetarias. En este sentido, vale la pena decir que la globalización es un fenómeno inacabado, porque le falta regulación, humanización y civilización.

Los beneficios de la globalización están directamente asociados a sus posibilidades de ser realmente global, es decir, para todos, de reducir los costos sociales inherentes a su aplicación y de crear un entorno para su desarrollo que respete el pluralismo cultural. Estas tres exigencias están, a su vez, directamente relacionadas con la posibilidad de avanzar en una agenda educativa para la globalización como la que ahora proponemos.



El caso de América Latina

Hace varios años Raúl Prebisch formuló su teoría de la dependencia, según la cual si América Latina quería orientar consistentemente su proceso de desarrollo, tenía que someter su economía a un «aislamiento estratégico» que le permitiera potenciar sus ventajas comparativas, desarrollar una base productiva propia y conseguir, de esta manera, un poder negociador con el resto del mundo. La existencia de un fuerte cordón umbilical con una economía que le servía de centro impedía, según los cepalinos de los cincuenta, que la región, actuando subordinadamente como periferia, pudiera encontrar su propio camino de crecimiento. Los documentos de entonces abrieron el debate que terminó en el establecimiento del denominado modelo proteccionista de desarrollo, un esquema, que con todas sus dificultades —particularmente las referidas a la dualización de las economías que lo aplicaron— permitió, durante más de cuarenta años, que la región creciera, y que lo hiciera de manera relativamente autónoma y estable.

La globalización plantea hoy el interesante desafío de retomar las discusiones de hace cincuenta años, no tanto para regresar al viejo proteccionismo de entonces como para definir un proyecto político que permita a la región enfrentar los desafíos que le plantea una mundialización que tiende a acabar con las fronteras económicas, conectar el planeta a través de una red compuesta por nodos informáticos, abandonar los viejos esquemas estatales de control político y desarrollar una nueva ética global basada en cruzadas, como la defensa de los derechos humanos o el respeto del medio ambiente.

La nueva agenda global nos debe permitir volver a hablar de una América Latina política, que comparte problemas y soluciones para enfrentar cuatro grandes desafíos: el de la gobernabilidad en lo político, el de la equidad en lo social, el de la competitividad en lo económico, y el de la identidad en lo cultural.

La llave maestra para enfrentar estos retos es la educación, en la medida en que ayuda a la gobernabilidad al crear ciudadanía; mejora la equidad al actuar como instrumento de distribución del ingreso; aumenta la competitividad mediante el aprendizaje productivo, y contribuye a fortalecer la identidad como eje articulador de toda la propuesta.

Considerada como un derecho en el siglo XIX, la educación ayudó a desprendernos de las pesadas cargas heredadas del confesionalismo de la colonia e iniciar un proceso de secularización, que Hosbawn ha señalado como una de las más importantes revoluciones latinoamericanas en los dos últimos siglos. Como atributo, la educación dejó de ser una obligación de los padres para con los hijos —que podían cumplir o dejar de cumplir— y pasó a convertirse en un derecho de los hijos cuyo cumplimiento tenía que ser honrado por la sociedad entera.

Durante el siglo XX se abrió camino la idea de la educación como «canal» de movilidad social; el fortalecimiento de la educación pública, la apertura de las universidades estatales a las nuevas clases medias y la reglamentación de la enseñanza privada para ajustarla a unos currículos con contenidos sociales se convirtieron en factores definitivos para la creación de unas sociedades más justas y mejor repartidas, donde el esfuerzo educativo fuera correspondido con un ascenso social y productivo.

La educación en el siglo XXI, la educación para la globalización, tendrá que ajustarse a la nueva noción de recurso; la experiencia exitosa de algunos países asiáticos, que invirtieron en la preparación educativa de varias generaciones como paso previo para ampliar y especializar sus procesos productivos dentro de una nueva ética del trabajo, puede servir de referente sobre el papel que puede desempeñar la acumulación del denominado capital educativo en el diseño de una propuesta global.



Educación y gobernabilidad

La gobernabilidad puede definirse como «la capacidad de un gobierno elegido democráticamente para dar órdenes y la disposición de los ciudadanos para aceptarlas». La capacidad nos remite al problema de la eficiencia del gobierno y la aceptabilidad de sus órdenes tiene que ver con la legitimidad del Estado. Uno y otro están asociados al papel que juega la ciudadanía en la elección del gobierno, en el control de su gestión y en su propia posibilidad de hacerse representar de manera directa o indirecta frente a los centros de decisión del Estado.

La educación juega un papel fundamental en el mantenimiento de la gobernabilidad a través de lo que podría denominarse «la creación de una nueva

ciudadanía», que depende a su vez de tres nuevos conceptos muy propios de la globalización: el de exclusión, el de sociedad civil y el de descentralización.

El debate tradicional sobre la pobreza y la marginalidad, cuando se coteja con el de la participación, nos remite al tema de la exclusión. El profesor Amartya Sen relaciona así el problema de la necesidad con el de la libertad: «Los hombres son menos libres entre más necesitados, y la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. Por ello, la superación de la pobreza no es tanto un problema de estrategias de reparto como de diseño de unas nuevas políticas de integración e inclusión, cuyo elemento determinante debe ser una nueva política en materia de educación».

La sociedad civil, que alguien definió como «la suma de los muchos sacrificios que tenemos que hacer para vivir juntos», obliga a revisar los viejos criterios que distinguían entre lo público y lo privado; lo que cuentan hoy son las motivaciones de las acciones, no importa en qué esfera se originen. Cuando dichas acciones apuntan al objetivo de mejorar el bienestar colectivo y los niveles de solidaridad social se convierten en políticas públicas en relación directa con los niveles de organización ciudadana y con los canales institucionales de participación, organización y participación se vuelven referentes obligados de los niveles educativos de cada sociedad.

La descentralización, como premisa de una mejor gobernabilidad en un mundo que tiende a pensar global y actuar local, no es tanto un problema de distribución de recursos y competencias, como de creación de una nueva institucionalidad, que genere una nueva regionalidad como punto de partida para la formación de un «ciudadano global», con la capacidad de conectarse a la red informática y aprovechar las ventajas que ofrecen los nuevos flujos globales de comercio, tecnología y capital sin perder su propia identidad local y nacional. El nuevo ciudadano del mundo tendrá que ser educado para la globalidad.

Educación y equidad

Se ha convertido en un lugar común decir que América Latina, aunque no es la región más pobre del mundo, si puede considerarse la peor repartida. Entre los factores estructurales que se mencionan para explicar esta inequitativa distribución del ingreso están los de tipo demográfico, los patrimoniales, los ocupacionales y los educativos. Los cuellos de botella en el sector y la falta de proyectos educativos claros, consistentes y de largo alcance ayudan a explicar paradojas como la que resulta cuando se comparan los mayores esfuerzos en materia de inversión social y un mejor comportamiento de la economía, con un aumento

de la pobreza relativa. Los analistas creen poder explicar esta contradicción en la incapacidad de la región para generar más empleos calificados, es decir, ocupaciones que exigen altos contenidos educativos.

El esfuerzo que tiene que hacer la región en este campo puede plantearse en términos de metas cuantitativas, cualitativas o globales. Las metas cuantitativas tienen que ver con el formidable esfuerzo que deben hacer los países latinoamericanos para asegurar la universalización del ciclo básico, incluida la atención preescolar a todos aquellos niños que están demandando una educación más temprana por la incorporación masiva de sus madres al mercado de trabajo.

Los logros cualitativos se refieren a la superación de las deficiencias del sistema (altas tasas de repitencia, deserción, etc.), la eliminación de las diferencias que persisten entre la educación privada y pública y entre la atención educativa rural y urbana, y al inaplazable mejoramiento de las propias condiciones de vida y trabajo de los docentes.

En materia de logros globales, los sistemas educativos de la región tendrán que profundizar su equipamiento virtual, mejorar sus condiciones de conectividad a la red, superar el denominado analfabetismo electrónico, desarrollar programas masivos de aprendizaje práctico, extender el bilingüismo, y fortalecer la educación pública para combatir la marginalidad. La reducción de los niveles de conflicto social, asociada a unos mayores esfuerzos educativos, es fundamental en el camino de garantizar unos patrones de gobernabilidad seriamente afectados por los desequilibrios sociales inherentes al proceso globalizador.



Educación y competitividad

El nuevo paradigma del desarrollo latinoamericano tendrá que tener en cuenta importantes componentes endógenos de los procesos de crecimiento (Rodrik) que impiden seguir hablando de modelos de aplicación universal e indiscriminada. Así mismo, deberá considerar los problemas inherentes al supuesto libre funcionamiento de los mercados (Stiglitz) y las razones sistémicas de la competencia global (Porter). La educación está, por supuesto, directamente asociada a estas nuevas formulaciones.

En las concepciones neoclásicas del desarrollo, la educación siempre se consideró como un factor exógeno al proceso de desarrollo, en el que el crecimiento era función del progreso técnico, y éste, de los esfuerzos educativos. Algunos se atrevieron, inclusive, a calcular este impacto mediante porcentajes que median el efecto de las inversiones en educación respecto al producto bruto final.

La CEPAL estimó, por ejemplo, que la educación influyó en algún momento en la generación del 27% del producto argentino y del 9% en Colombia.

Los modelos factoriales basaron sus formulaciones en las estrechas relaciones entre el capital y el trabajo como binomio determinante de la productividad. Arrow llevó esta concepción al extremo de señalar que los conocimientos transmitidos a través de los procesos educativos formaban parte del capital físico. Una versión más elaborada y amplia del tema fue planteada por el profesor Michael Porter, quien habla de «factores sistémicos» que determinan los diferentes niveles de competitividad entre economías; los países, según Porter, funcionan como sistemas relativamente complejos de distintas realidades sociales, económicas y políticas que terminan compitiendo cuando se encuentran en el escenario abierto del libre comercio. Entre estas realidades sobresalen los sistemas educativos: cuando dos países realizan intercambios económicos están confrontando, entre otras realidades institucionales, sus sistemas educativos.

La educación es una variable endógena en las concepciones sociales del desarrollo. A mayor inversión en educación, mayor productividad individual y la suma de las productividades individuales termina por convertirse en la productividad social. Esta última, empero, es bien distinta de la competitividad, que es un término relativo que expresa el conjunto de capacidades productivas de una economía frente a otras economías con las cuales compite. Stiglitz plantea una relación directa entre la productividad y el aprendizaje, al que define como «la experiencia acumulada y la información que suministran los mercados». El objetivo de la educación, a la luz de estas consideraciones, es facilitar, a través de la capacitación de la población económicamente activa, el acceso de más trabajadores más calificados a la red, y evitar, mediante la modernización de los denominados sectores informales del mercado de trabajo, su mayor fragmentación. La meta es capacitar en los próximos cinco años a cien millones de jóvenes latinoamericanos.

Los modelos éticos acentúan el énfasis en el papel de la educación como transmisora de valores y en sus posibilidades de generar una responsabilidad colectiva. Peter Drucker habla, precisamente, de la formación de una sociedad del conocimiento basada en un nuevo concepto de ética colectiva; dicha sociedad sería aquella capaz de generar conocimientos acerca de su realidad y utilizarlos para construir un nuevo proyecto de futuro. Para llegar a una nueva organización social basada en los valores y el conocimiento, se precisa establecer sistemas regionales de innovación que organicen la producción, asimilación y difusión de los conocimientos a partir de ese proyecto de futuro de profundo contenido valórico. Se trataría, entonces, de establecer en América Latina una especie de restauración Meiji (Japón, 1886), que permita, mediante una fuerte inversión en tecnología, ciencia y educación, apoyada por una sólida ética del trabajo (el *ammae* o sentido de pertenencia japonés), generar un salto cualitativo en las condiciones generales de crecimiento y equidad.



Educación e identidad

El gran debate entre identidad y globalización está planteado hoy a partir de la resolución del dilema multiculturalismo versus cosmopolitismo. Se trata de preservar la diversidad cultural de los vientos globalizantes que tienden a transmitir, a través de la red, una visión totalizante y cosmopolita de la identidad.

Con razón ha dicho el profesor Samuel Huntington que los nuevos escenarios de confrontación en el siglo XXI estarán referidos a los enfrentamientos civilizacionales. Superados los enfrentamientos ideológicos con el fin de la Guerra Fría, derribadas las viejas barreras comerciales que dividían al mundo y garantizada la movilidad de los denominados factores de producción, como el capital o la tecnología, los países tenderán a dividirse —siempre según Huntington— en función de sus especificidades culturales.

América Latina participa, como subcultura occidental, de algunos valores de la denominada cultura de Occidente, como el pluralismo social, la democracia representativa, el respeto a la propiedad privada y el carácter secular de sus instituciones; pero también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español, su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a la fe católica.

El sistema educativo latinoamericano debe actuar así como un transmisor de estos valores, para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales, sin renunciar a una «latinoamericanidad» entendida como la suma de todas aquellas esencias nacionales que nos caracterizan como una comunidad de valores y tradiciones.

Para conseguirlo, se precisa la adopción de un nuevo proyecto de identidad, cuyo eje articulador debería ser el nacionalismo, pero no el nacionalismo europeo, afirmativo por exclusión, sino el nacionalismo latinoamericano, convocante hacia la integración. Sólo esta integración cultural nos permitirá sentar las bases para construir un nuevo discurso político alrededor de un proyecto de región que enfrente los cuatro formidables desafíos que nos plantea la globalización: la gobernabilidad, la equidad, la competitividad y la propia identidad.

La educación es el sistema de vasos comunicantes que relaciona las nuevas prioridades de esa nueva y prometedora agenda global latinoamericana.



Fortalecimiento de la educación pública

*José Rivero**

En los albores de nuestras repúblicas se promovió un modelo educativo centrado en la necesidad de conquistar y consolidar la independencia de la metrópolis como una forma de conquista de la libertad colectiva de nuestros pueblos. La historia latinoamericana fue demostrando que la libertad, además de un acto de voluntad, exigía un esfuerzo de construcción. Ese esfuerzo debía tener en el Estado su organizador, como poderoso facilitador de consensos y realizador de actos. Los sistemas educativos pasaron a ser productos y protagonistas privilegiados de la construcción del Estado nacional. Las escuelas y universidades se crearon, en parte, para representarlo y para, con sus actos y productos educativos, legitimarlo.

Progreso y educación debieron ir de la mano. Educar y educarse con el Estado como principal promotor significó avances en el proceso de consolidación republicano y en procesos de modernización con más ciudades, más producción, más comunicaciones y mayor salud. La educación pública debía ser el motor de todas las otras dimensiones del crecimiento económico y un componente clave del desarrollo social entendido como movilidad y redistribución de los beneficios del crecimiento.

Esos antecedentes históricos confirman que una buena educación pública es la mejor inversión para el desarrollo nacional. Una educación pública de calidad, renovada y abierta a todos y todas, comprometida con los procesos de transformación a favor de las mayorías, es la única que puede darnos la fuerza para encaminarnos hacia un desarrollo integrador que nos entusiasme y movilice nuestras energías.

* Consultor de la OEI

La escuela pública y de calidad para todos, entendida como un escenario donde se consolidan los proyectos políticos-culturales de nuestros países, se democratiza el acceso al conocimiento, se posibilita la constitución de sujetos autónomos y la articulación de éstos a proyectos colectivos, y donde la educación escolar interactúa con otros ámbitos educativos no formales como los medios de comunicación social, la ciudad y la misma vida cotidiana, tiene un papel estratégico y vital.

La escuela pública, además, tiene vigencia y pertinencia social como espacio de equidad y de consolidación de la democracia, como modelo y referente para la construcción de nuestros proyectos nacionales y donde se posibilite valorar a los derechos humanos como una de las mayores conquistas de la humanidad. A través de ella nos preocupamos porque todos tengan acceso a mejores condiciones personales, porque los niños de hogares carentes y los jóvenes de la calle tengan un camino y lo puedan transitar.

Sin embargo, hay claras evidencias de un deterioro en la gestión y en los resultados de aprendizaje en muchos centros educativos y universitarios estatales de nuestros países que les imposibilitaría responder adecuadamente a las exigencias de un mundo que atraviesa por una revolución tecnológica, que basa la producción y la calidad de vida en el conocimiento científico, la creatividad, la capacidad de reflexión y la comunicación inteligente de las personas y sus organizaciones, así como a las exigencias de una mayor equidad social en sociedades fragmentadas como las nuestras.

El optimismo pedagógico y la pérdida de confianza en la educación en nuestros países vinieron de la mano, hace casi cuatro décadas, de la pérdida de confianza en la economía y en la organización política. La inversión en educación comenzó a ser cuestionada y en la práctica no estuvo a la altura de los esfuerzos de las familias de los sectores populares para enviar a los niños a las escuelas primarias y a los jóvenes a la secundaria y a las universidades.

Desde entonces, se viene produciendo la reducción de la responsabilidad social del Estado con referencia al cumplimiento del derecho a la educación y a la prestación de servicios educativos, afectándose con esto los compromisos nacionales para el aumento progresivo de las coberturas y los criterios de calidad que se han propuesto desde diversos foros internacionales y declaraciones presidenciales. En este contexto, se tiende a comprender la educación solamente como servicio y no como derecho, lo que ha llevado a políticas predominantemente administradoras del servicio educativo y poco integradoras de una dimensión política y cultural de la educación como derecho fundamental. Parte importante de este contexto son las exigencias a la educación de una relación funcional con el mundo del mercado, demandándole, por lo tanto, la preparación y cualificación del recurso humano para el sistema productivo, obviando o disminuyendo las finalidades culturales y ontológicas de la educación.

En los últimos veinte años ha habido un debilitamiento de la solidaridad, del apoyo mutuo y la cooperación, del derecho social. Se ha hecho, desde algunos sectores, un esfuerzo por debilitar todo eso y por tratar de privatizar las aspiraciones, subordinando los propósitos de equidad. La seguridad social y el sistema de escuelas públicas han sido directamente afectados por esta concepción.

En el actual debate habría, sin embargo, que llegar a más precisiones en cuanto al carácter de lo *público* y de la *gratuidad* de la enseñanza. En general, se admite que la educación pública es aquella que convoca a todos en torno del bienestar personal y del bien común. Sin embargo, en el caso educativo lo público suele identificarse exclusivamente con lo estatal o con la capacidad de las escuelas públicas de estar abiertas a muchos o a todos. En esta consideración no se incorporan otros aspectos importantes ligados también al sentido de lo público: la necesidad y la posibilidad de que esos mismos establecimientos educativos estén abiertos al debate, a la decisión e intervención de grupos sociales más amplios y a la consiguiente rendición de cuentas a la colectividad. Por otro lado, la educación pública se asocia directamente a la gratuidad en la enseñanza. Los discursos políticos en pro de una educación totalmente gratuita, centrados en eliminar todo cobro de matrícula y de mensualidades, no consideran que toda educación sigue costando de distintos modos a los padres y que su concreción es producto del pago de impuestos por los contribuyentes.

La idea de una educación democrática y universal asumida sólo por los estados dejó de ser un axioma. Las deficiencias en la mayoritaria educación pública latinoamericana, expresadas en la no superación de la desigualdad de oportunidades y en la no consideración de la pluralidad social y cultural de sus estudiantes, así como de las mencionadas influencias de la globalización, están demandando a los estados la urgente búsqueda de mecanismos de transformación e innovación educativa para responder a crecientes demandas de equidad, calidad e incorporación de otros actores con los que se generen mecanismos que posibiliten la toma de decisiones y la búsqueda de consensos y nuevos paradigmas.

La actual discusión en torno a la intervención estatal no cuestiona si el Estado tiene o no un papel que jugar en la educación, sino la modalidad de ejercicio de tal función, y si es capaz de alcanzar como principales objetivos la obtención de una mayor calidad y equidad educativas y mejores formas de gestión y control de su eficiencia.

Se contraponen así dos visiones: la de quienes propugnan que el Estado debería intervenir limitadamente, pues son los individuos, sus intereses y aspiraciones los que permiten la creación de riquezas y bienestar, y la de quienes proponen proyectos democráticos fundados en la equidad redistributiva y social. Para estos últimos, sería muy arriesgado dejarlo todo en manos del mercado, si no se quiere profundizar los actuales abismos de desigualdad social. En cuanto a la educación, a pesar de que ambas posiciones se basan en teorías opuestas, es

posible que asuman que el sistema educativo tenga mayor cobertura, sea de mejor calidad, sea descentralizado y obtenga mayores recursos de todo tipo.

De hecho, con la posible excepción de Colombia, que presenta una sociedad civil con fuerte capacidad de iniciativa y presencia en el escenario público, el mayor esfuerzo de regulación y configuración de las escuelas y de los sistemas educativos lo están haciendo los propios estados, aún en contextos de muchas expectativas respecto a sus posibilidades reales. Ello constituye una paradoja respecto a los discursos antiestatistas de fines de los años ochenta del neoliberalismo que entonces emergía.

Fortalecer el sector privado de educación o la opción por favorecer — sutil o abiertamente— la privatización de la enseñanza ha sido la respuesta que se ha tratado de ensayar en varias situaciones nacionales durante los años noventa. Sin desconocer evidencias de que el sector privado juega un papel significativo y complementario, hay que señalar, sin embargo, que ningún país desarrollado ha privatizado su educación.

Lo anterior parece ser ignorado o desestimado por quienes hoy siguen propugnando la mercantilización de las instituciones educativas y de los centros de investigación científica y tecnológica que aún subsisten en América Latina. La educación universitaria es vista hoy como el último nicho de mercado que todavía controla el Estado y como prometedora fuente de negocios y de ahorros públicos, primando las exigencias del capital financiero. Nuestros científicos y tecnólogos requieren del apoyo estatal para realizar las investigaciones básicas y aplicadas que demandan las empresas nacionales y las estructuras económicas solidarias que debieran reindustrializar el país; se trata de enfrentar el problema de los altos precios que se pagan por conocimientos cuando son incorporados en productos importados.

Un reto pendiente en la región es la unión en torno a la defensa de su autonomía educativa y tecnológica. Las universidades y los institutos de investigación pública son hoy la principal rama de inversión para el desarrollo moderno, y el grueso de esa inversión sólo puede garantizarlo el Estado, pues la investigación privada es inducida por las demandas de corto plazo antes que por el desarrollo estratégico de los países. Lamentablemente, con saludables excepciones, existen evidencias de una radical incapacidad de la universidad para «pensar» y «expresar» reflexivamente el cambio de la sociedad que viene con la globalización, la revolución científico-tecnológica y con el nuevo papel que el conocimiento empieza a jugar en todos los ámbitos de la sociedad.



Los principales desafíos de la educación pública

Para que la educación pública sea condición de la cohesión e integración social, del pluralismo y del pensamiento democrático, quedan aún muchos desafíos por enfrentar:

- ◆ Ser más eficientes en la gestión y más pertinentes en los contenidos.
- ◆ Poner el conocimiento científico y los sistemas de interpretación del mundo en diálogo con la sabiduría ancestral de nuestros pueblos.
- ◆ Abrir las escuelas y las universidades a la sociedad y sus necesidades.
- ◆ Revolucionar la pedagogía para adecuarla a las otras revoluciones que se experimentan, removiendo los impedimentos estatales a la creatividad pedagógica.
- ◆ Dar al magisterio mayor reconocimiento social y establecer una carrera magisterial que estimule mejores competencias profesionales y remuneraciones acordes con la importancia de la tarea y condición docente.
- ◆ Que el Estado se ocupe bien de la definición de las competencias básicas y fundamentales que deben formar en sus alumnos los diferentes establecimientos educativos, de la creación de sistemas de información y evaluación, sin disminuir el papel que podría caberle en la orientación e incluso en la prestación de la oferta.

Importa remarcar que el salto cualitativo de la década de los noventa fue la búsqueda de nuevos sentidos a la educación. La búsqueda de una mayor competitividad internacional de la economía, por un lado, y la profundización de extendidos bolsones de pobreza y desocupación, por el otro, comenzaron a demandar dar un sentido distinto a la educación.

Los desafíos mencionados están comprendidos en las dos agendas por desarrollar en el inicio de un nuevo siglo.

La educación pública latinoamericana debe cumplir las «asignaturas pendientes» del siglo XX, tales como universalizar la cobertura preescolar, básica y media; incorporar a las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particular-

mente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario.

La segunda agenda esta referida al salto hacia el siglo XXI, emprendiendo las nuevas tareas, adaptando para ello sus estructuras, procesos y resultados y las políticas educacionales a las transformaciones que, por efecto de la globalización, experimentan los contextos de información, tecnología, conocimiento y de significados culturales en que se desenvolverán los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Aplicar ambas agendas simultáneamente es una tarea que requerirá un formidable esfuerzo. Compatibilizar sus fines y ritmos de implementación de acuerdo a cada realidad nacional será, de aquí en adelante, la clave de las políticas educacionales.



Inclusión, focalización, compensación, nivelación y convergencia

*José Rivero**

El desarrollo humano concebido como el aumento en cantidad y calidad de oportunidades para las personas, asocia la educación con más oportunidades de realización personal. Para algunos, la educación constituiría el aspecto esencial de este desarrollo. Con ella, el hombre y la mujer tienen posibilidad de disfrutar de una vida más plena y de alcanzar alternativas educacionales, de información, de recreo y de oportunidades de crecimiento.

Sin embargo, persiste una gran incertidumbre en uno de los campos más importantes para el desarrollo humano y para el progreso de nuestras sociedades: el de la igualdad en el acceso a los bienes económicos, sociales, culturales y educativos disponibles. La gran desigualdad en la redistribución del ingreso que presenta América Latina desde hace décadas, si bien tiene orígenes fundamentalmente económicos y de injusticia social, se vincula también al desigual acceso a la educación. 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. El alto grado de desigualdad del ingreso en la región es asociado también a la creciente brecha educacional generada por los conocidos índices de fracaso y deserción escolar y por el escaso nivel de educación de la fuerza de trabajo mayoritaria.

En un período con predominio de políticas de mercado como el presente, es difícil imaginar políticas redistributivas del capital financiero en sectores como el agrario y en patentes tecnológicas. En términos políticos la educación sería un factor menos difícil de redistribuir que los mencionados. Esto explica, en parte, la unanimidad de la clase política en asignar al cambio educacional y a la

* Consultor de la OEI

inversión que se haga en educación, carácter de factor sustantivo en el crecimiento socioeconómico y en la disminución de la pobreza.

Resulta importante asociar la exclusión social a una fuerte acumulación de desventajas y a situaciones de vulnerabilidad, donde el mayor o menor acceso a una educación calificada tiene especial valencia. Los conceptos de exclusión, vulnerabilidad e inclusión se constituyen en el marco de los derechos políticos, civiles y sociales y son elementos base para la construcción de sociedades integradas que permitan incorporar el dinamismo de las actuales relaciones sociales y las nuevas condiciones de desigualdad. La importancia de la educación como mecanismo de inclusión social y de fortalecimiento democrático de la sociedad será excepcional en estos contextos.

Diversos trabajos, corroborados por la experiencia, otorgan a la educación el carácter de inversión social con las más altas tasas de beneficio, tanto para los individuos como para las sociedades. Son las colectividades en situación de pobreza las que más podrían ser beneficiadas con esta inversión, pues a mayor nivel y calidad de su educación tendrán más posibilidades de productividad e ingresos laborales; a mayor educación de la mujer pobre jefa de hogar habrá menores tasas de fertilidad, menos mortalidad infantil y más continuidad educativa para los hijos.

Al referirse a la equidad educativa, los estudios clásicos han diferenciado entre igualdad de oportunidades, de acceso, de procesos y de resultados, teniendo estos últimos términos un significado más fuerte en relación con la igualdad de todos los alumnos. Puede ser útil hacer referencia a uno de los indicadores principales de la equidad en la educación: su valor para la movilidad social. En la medida en que la probabilidad de acceso a estudios superiores esté más relacionada con el mérito de los individuos y menos con su origen social, mayor posibilidad existirá de que obtengan nuevas ocupaciones según su participación en el proceso educativo y mejoren, por tanto, su posición social inicial.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda en la región completar el ciclo secundario y cursar como mínimo doce años de estudio. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado el secundario, uno o más años de estudio no influyen mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para superar la línea de pobreza. En cambio, el ingreso aumenta considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de doce años de escolaridad.

Muchos jóvenes no tienen posibilidad de llegar a esos años de escolaridad. Su origen social sigue siendo un factor determinante de sus oportunidades educacionales; la posibilidad de que los jóvenes superen la educación secundaria depende, en gran medida, de que sus padres lo hayan logrado. Se admite hoy

que no bastarán los esfuerzos por mejorar los aprendizajes en las aulas, que será necesario considerar también, y esencialmente, a los denominados «factores asociados al aprendizaje», como el nivel socioeconómico, los estímulos educativos que ofrecen hogares con padres que alcanzaron nivel secundario o superior y con acceso a medios de comunicación e información modernos.

Educar, entonces, no es suficiente. Es necesario que se utilice bien a las personas educadas, ofreciendo, especialmente a los jóvenes, las posibilidades para que hagan uso de los conocimientos adquiridos y que contribuyan plenamente a la vida de su sociedad. ¿De qué sirve un diploma si no hay empleos disponibles o sólo hay empleos poco calificados? Además, para determinar en qué medida los individuos son más capaces de adaptarse a un mundo en constante cambio, sería necesario poder aprehender un vasto conjunto de circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas que limitan los efectos positivos de la educación.

La educación de niños y jóvenes está condicionada por las potencialidades y los efectos de la globalización y las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información. Éstas ofrecen grandes posibilidades, pero también encierran enormes riesgos, especialmente para los países y sectores sociales más desfavorecidos. Como señala el Informe PNUD sobre Desarrollo Humano (1998), la mundialización ofrece grandes oportunidades para el desarrollo humano y para erradicar la pobreza, pero con la condición de que existan estructuras de gobierno fuertes en los planos nacional y mundial que fortalezcan las políticas sociales y que trabajen para que los beneficios del progreso económico se distribuyan más ampliamente. El riesgo mayor en la década futura es que las diferencias entre los países ricos y pobres y entre los sectores sociales con mayores y menores ingresos de cada país se incrementen.



Las principales demandas de inclusión educativa

Los importantes esfuerzos observados en la década anterior con procesos de transformación educacional destinados a elevar los niveles de calidad en la educación, chocan con un obstáculo insalvable: las disparidades sociales siguen siendo enormes. Es inevitable y necesario incorporar como políticas y estrategias del Estado el destinar mayores recursos, así como organizar proyectos y programas explícitamente destinados a favorecer a los niños y a las personas jóvenes y adultas de estratos en situación de pobreza.

Junto con enfrentar el aún no resuelto problema del analfabetismo, que tiene raíces sociales y económicas antes que educativas, son claras las deman-

das de acciones prioritarias para lograr una efectiva inclusión. Estas se asocian al propio enfrentamiento de las principales expresiones educativas de la pobreza.

Una primera de esas expresiones es el hecho de que las oportunidades de estudio, permanencia y las posibilidades de acceder a una educación calificada son notoriamente heterogéneas. A pesar de la notable expansión de la cobertura escolar, una cuarta parte de los niños que comienzan la primaria no la concluyen, lo que representa más del doble que en otras partes del mundo y, así mismo, la fuerza de trabajo sólo llega a tener un promedio de 5,2 años de educación, casi una tercera parte menos que en otros países de grado similar de desarrollo.

Un fenómeno adicional y condicionante de políticas de inclusión es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas y privadas, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a mayores recursos, generándose así circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños con mayores dificultades de aprendizaje están por lo general, a cargo de los educadores menos calificados.

El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado muchos menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes. La educación rural expresa las carencias de un sistema educativo pensado desde y para las realidades urbanas, la descentralización educativa aún no logra mejores condiciones materiales de trabajo educativo en esos medios que son, con escasas excepciones, pobres o muy pobres; en su mayoría allí funcionan centros educativos incompletos o escuelas unidocentes; la mala infraestructura tal vez sea la principal expresión de esa pobreza. Los recursos y las formas de organización de la escuela rural determinan que sean menores las oportunidades de los chicos campesinos e indígenas de culminar su educación primaria y acceder a la secundaria. En cuanto a la población juvenil y adulta de esos ámbitos, la actual oferta educativa es claramente insuficiente y con escasas posibilidades de crecimiento.

Otra expresión educativa de inequidad y pobreza son las desigualdades en los propios sistemas educativos. La opción por la educación básica a inicios de la anterior década obedeció a razones estratégicas de asegurar una escuela universal capaz de otorgar competencias básicas que posibiliten un mayor impacto de la educación en el desarrollo personal y social. Mas, el acceso a la universidad creció explosivamente y hubo que atender necesidades presupuestales del nivel superior. Las cifras disponibles en cuanto a la distribución presupuestaria del sector educativo mueven, no obstante, a reflexión. El gasto público correspondiente al nivel terciario absorbe el 23% del gasto total del sector educativo a pesar de atender sólo al 6,3% de los alumnos; en cambio, el nivel primario —que atiende al 72,6% de la matrícula total— absorbe un 51% del presupuesto sectorial. Estas cifras agravan los niveles de desigualdad, pues hay evidencias de que

son los más pudientes o los que tienen apoyos adicionales a los recibidos en los centros educativos, quienes tienen mayor acceso al sector terciario.

Se registra, así mismo, una insuficiente expansión de la educación preescolar en considerables contingentes familiares de bajos ingresos. Esta modalidad educativa es hoy merecedora del mayor reconocimiento como principal mecanismo para garantizar el buen aprendizaje en primaria y un medio eficaz para reducir los impactos de la pobreza; sin embargo, su crecimiento y situación distan de ser satisfactorios. Sólo atiende a una pequeña parte de la población infantil de 0 a 3 años y a unos 2/3 de los niños de cinco años. Su cobertura aún está sesgada hacia infantes de familias con mejores condiciones. El sector privado ha tenido un papel importante en prestar servicios de educación inicial o preescolar a familias que están en condiciones de pagarlos.

Finalmente, importa volver a detenerse en la situación del docente, cuyos bajos niveles de vida y de autoestima profesional siguen siendo un desafío central para las políticas inclusivas.



Demanda e importancia de los programas focalizados y compensatorios

En la II Cumbre de las Américas, los gobiernos se comprometieron a llevar a cabo «políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y a desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socioeconómicas en desventaja». Así mismo, definieron la equidad educativa como «la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos de calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica».

Una de las formas explícitas del esfuerzo por una mayor equidad educativa es la denominada «discriminación positiva», que es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento «igual para todos» planteado en documentos de política nacional e internacional y en argumentos legislativos. Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos en centros y programas educativos que atienden a los niños, jóvenes y adultos más pobres, se posibilita que el medio donde viven les otorgue más oportunidades para aprender. Un importante argumento es que este criterio, además de justo, es económicamente rentable, ya que impide desperdiciar recursos escasos, tal como lo hacen las políticas que privilegian el acceso sin tener en cuenta los logros de aprendizaje.

En una opción por un desarrollo equitativo esta discriminación positiva no debiera ser limitada sólo a lo educativo, sino tratar de influir para que con su acción se enfrenten otras carencias sectoriales que impiden una mejor calidad de vida. Los ámbitos de la nutrición y la salud son indispensables en esta alternativa. La mejoría de las condiciones de alimentación de niños pobres, así como el control de su salud darán a la educación una base más equitativa y sólida.

Otro argumento central para demandar estrategias de discriminación positiva es la influencia que ejercen la concentración de recursos y las enormes disparidades sociales sobre las familias pobres, generándoles serias limitaciones para poder conocer y valorar las ofertas educativas, para demandar la educación temprana en beneficio de sus niños más pequeños y para tener acceso a otras posibilidades de beneficio educativo a padres y a hijos. Además, sigue siendo alto el porcentaje de niños no incorporados, así como el nivel de concentración de la oferta en zonas urbanas.

Respecto a los programas de naturaleza compensatoria, importa, sin embargo, tomar en cuenta que en la región coexisten dos visiones de la compensación educativa. Una de ellas organiza y ejecuta estos programas en función de un supuesto déficit cultural que tendrían los centros educativos de áreas rurales, indígenas o urbanas pobres respecto a las condiciones del aprendizaje obtenido en áreas de clase media o alta; ello deviene, habitualmente, en vigilancia sobre las escuelas más pobres para el cumplimiento de instrucciones —por lo general homogéneas— teniendo como patrón una forma ideal de comportarse y de gestionar los centros educativos.

La segunda visión pone énfasis en la diversidad cultural. Los programas se diferencian de los anteriores al enfatizar que cada escuela o programa son únicos e irrepetibles y que no hay que tomar como patrón a otros contextos más exitosos, sino considerar las difíciles características de una población con otras fortalezas y necesidades y demandante de condiciones de trabajo y de habilidades especiales vinculadas a sus propia relación con la cultura. La escuela es considerada, en este caso, como parte central de la comunidad, valorándose la cultura comunitaria, fortaleciéndola y enriqueciéndola.

Varias de las experiencias que sobresalen en países de la región corresponden a esa opción por discriminar en favor de las más pobres. Siguen siendo, sin embargo, absolutamente insuficientes. En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas y con crónicas insuficiencias de recursos, un esfuerzo de incorporación de los excluidos a una educación de calidad requiere de un pacto social sobre la base de determinados consensos y grandes dosis de solidaridad con los más desposeídos de oportunidades. En ello han avanzado algunos países y en otros se requiere fomentarlos. Este pacto social puede ayudar a crear un clima favorable para que maestros, padres de familia y estudiantes, junto a autoridades, se sientan involucrados en un esfuerzo común por el cambio educativo y

por lograr que éste supere la realidad vigente de una educación pobre, destinada a los pobres.

No hay que olvidar, finalmente, que la búsqueda de la equidad se entremezcla con la mejora de la calidad y la condiciona. Cuantos más sean los alumnos que estudian durante más tiempo, mayores dificultades existen para enseñarles a todos ellos. La universalización de la educación no reduce los saberes de las nuevas generaciones, salvo si se olvida de todos los que no estaban escolarizados en la etapa anterior y que forzosamente saben menos que los actuales alumnos.

Esta dificultad se agrava si se mantienen rígidos los esquemas tradicionales de organización de la enseñanza en las escuelas. Si desde la aspiración por la calidad educativa se apunta a la necesidad de transformar la institución escolar y el trabajo docente, desde el análisis de la equidad debiera llegarse al mismo punto. No es posible enseñar a todos los alumnos con garantías de éxito desde los modelos del pasado.



Multiculturalismo, identidades múltiples y bilingüismo

*José Rivero**

Los procesos de globalización sirven como marco de referencia de la acción humana tanto en el intercambio económico como en la percepción de la realidad, la valoración ética, la vinculación y las lealtades sociales, la representación simbólica y la vigencia de subsistemas como el político, el productivo, el educativo, etc. El modo como se da y se percibe esa globalización condicionará, en gran medida, nuestros propios desarrollos.

Ninguna cultura es una identidad herméticamente cerrada. Todas las culturas están influidas por otras culturas y a su vez tienen posibilidad de ejercer influencia sobre éstas. La necesidad de los pueblos de vivir y trabajar en paz debería conducir al respeto de todas las culturas, o al menos de aquellas que valoran la tolerancia y el respeto hacia los otros. La actitud abierta y receptiva a las influencias externas tendría, al mismo tiempo, que proyectar lo propio hacia el mundo que nos rodea.

En este contexto, la toma de conciencia sobre el carácter multicultural de sociedades como las latinoamericanas, ayudará a asumir un nuevo escenario que, junto a la apertura de nuestros estados a la regionalización de los mercados y a la globalización creciente de las sociedades, ha puesto la diversidad cultural sobre el tapete y ha hecho evidente que la heterogeneidad social, lingüística y cultural es característica de nuestras sociedades.

La incorporación de la interculturalidad como dato de la realidad y como ventaja llevaría a la educación a reconciliarse con el multilingüismo —en varios casos nacional— y con la multiculturalidad propios de sociedades latinoamericana-

* Consultor de la OEI

nas, y, por tanto, facilitaría el desarrollo de vínculos sociales que no supongan la renuncia de muchos a sus peculiaridades culturales. Se estaría, así, formando no sólo para la ciudadanía que resulta de la interpelación del Estado a los individuos aisladamente considerados, sino también para una ciudadanía cultural desde la vigencia de diversas culturas.



Hacia una propuesta de interculturalidad para todos

Educar para la interculturalidad supone, en primer lugar, el reconocimiento de la pertenencia cultural de los individuos y, además, el respeto a las diferencias y la defensa de los derechos culturales. Supone, así mismo, asumir el pluralismo, el reconocimiento de las diferencias, como condición para el diálogo y por lo tanto para la construcción de una unión más amplia entre nuestros diferentes pueblos. El desafío que esta nueva posición —de interculturalidad para todos— plantea a maestros y alumnos es hacer de la educación un camino para tolerar, respetar y revalorar esas diferencias desde una perspectiva distinta, que concibe la diversidad como bien y recurso y no como problema que es necesario enfrentar.

La globalización puede influir para que prime la idea de que la educación sirva de puente entre los modelos culturales existentes y predominantes con las exigencias del desarrollo. La educación debe ser algo más que un puente, debe utilizar los conocimientos adquiridos por los estudiantes como punto de partida y a partir de allí construir, en lugar de enfrentarlos con conceptos ya hechos y culturalmente ajenos. Mas, para que esa construcción sea eficaz, ellos deben ser vectores de las tradiciones culturales que los vinculan con las generaciones pasadas, tradiciones que deben reinterpretar incesantemente y adaptar a sus propias necesidades.

Un dato no menor es que nuestros niños y jóvenes, al estar viviendo la globalización, la revolución de los medios de comunicación y el gradual aumento de las posibilidades de acceso, están mejor preparados que sus padres para apreciar la diversidad de los valores culturales y las formas de expresión. Su mejor disposición natural para aceptar fácilmente la diversidad hace que los niños y jóvenes, bien estimulados, estén ávidos de comprender y de disfrutar con sus nuevos descubrimientos, a pesar de las fronteras físicas que separan a las naciones. Los niños tienen menos barreras que los adultos con el multilingüismo. En un mundo multicultural y plurilingüe, cuanto antes se inicie a los niños en el aprendizaje de otras lenguas, mejores serán los resultados.

De acuerdo con el Informe e la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo el aprendizaje de las lenguas no deberá limitarse a simples ejercicios

lingüísticos, sino que debería ser ocasión para reflexionar sobre otros modos de vida, otras literaturas, otras costumbres, para revisar la enseñanza de la historia y la geografía, familiarizar a los alumnos con otras tradiciones culturales y otros enfoques interdisciplinarios. La enseñanza generalizada del inglés, idioma clave en la actual globalización, o del castellano para los niños de Brasil y del portugués para los niños sudamericanos constituyen desafíos abiertos por asumir en el presente.



La complejidad educativa y cultural de los pueblos indígenas

Otro aspecto que demanda crucial abordaje son las presiones que se ejercen hacia la asimilación y homogeneización y su impacto sobre las lenguas y los pueblos aborígenes en América Latina. La complejidad del problema resulta mucho mayor si se considera que la mayoría de los cerca de cuatrocientos grupos indígenas en América Latina todavía no poseen escritura ni alfabetos, y que muchos de estos grupos desconocen que pueden escribir en sus propias lenguas. En este sentido, los esfuerzos por dotar de alfabetos y de gramáticas a las más importantes lenguas autóctonas han sido y son de enorme valor, pese a que en buen número de casos sigue siendo escasa la utilización de los mismos.

El interés por la educación de los grupos indígenas se puede resumir en dos posiciones: la de quienes propician la necesaria incorporación del indígena en la sociedad nacional mediante la castellanización y la erradicación paulatina de sus rasgos étnico-culturales; y la de quienes se identifican con el respeto al carácter pluriétnico y cultural de los países con poblaciones indígenas, tendiendo en algunos casos a cierto grado de autonomía cultural de las etnias en el contexto de una nación plural.

Frente a la corriente de la castellanización forzada y la homogeneización cultural como mejores vehículos para la integración nacional, ha surgido con fuerza creciente la corriente que promueve una educación bilingüe de carácter intercultural como alternativa mejor articulada de atención en contextos rurales de habla vernácula. Un elemento básico comprendido en esta opción es la necesidad de impulsar la educación de los grupos étnicos en sus respectivas lenguas maternas y, de acuerdo con determinados pasos, enseñar la segunda lengua —en la gran mayoría de los casos, el castellano— dentro de un contexto educativo en el cual los contenidos sean interculturales, partiendo de aquellos que determina la cultura del propio grupo étnico, enriquecidos con los aportes nacionales y universales.

Tal vez lo más significativo haya sido el énfasis puesto en la lengua local o en el idioma que mejor conoce el niño indígena, como principal instrumento del

aprendizaje, dotando a éste de significación y relevancia. Siendo la educación un acto eminentemente comunicativo, la selección del idioma de la escuela y de la enseñanza se convierte en nodal y en condición *sine qua non* para el aprendizaje de los niños.

Aunque en sus inicios no fue un quehacer de pedagogos sino de lingüistas y antropólogos, la Educación Intercultural Bilingüe (EBI) —nombre con la que se desarrolla esta educación especializada— requiere de la participación de más profesionales de la educación que contribuyan a hacer de ella un instrumento más eficaz y válido para la educación latinoamericana en general.



Los escenarios deseables

Los escenarios deseables en la educación latinoamericana para dar más fuerza y vigencia a la propuesta de interculturalidad para todos, suponen una actuación en diversas esferas a la vez:

- ◆ En primer término, consolidar aquella educación intercultural y bilingüe ofrecida a los educandos indígenas de ámbitos tanto rurales como urbanos, para que sobre la base de la recuperación y reconstrucción de sus historias, conocimientos y saberes, se apropien selectiva y críticamente de elementos y productos de otras culturas así como de la cultura universal, y que esto los habilite para encontrar nuevas respuestas a los problemas de sus sociedades.
- ◆ Se demanda operativizar los dispositivos legales vigentes en lo que atañe a posibilitar una interculturalidad para todos, experimentando propuestas y estrategias metodológicas que posibiliten a los no indígenas a aceptar positivamente la diversidad y valorar los productos, los conocimientos y los saberes indígenas.
- ◆ En tercer lugar, y de modo complementario a la mirada interna que suponen los dos desafíos anteriores, es menester asumir la interculturalidad como propuesta más amplia de relación y de negociación de sentidos y significados, de tal forma que los educandos latinoamericanos se preparen y asuman gradualmente una situación creciente de contacto e interrelación —real o virtual— con otras realidades, expresiones y manifestaciones culturales y lingüísticas.
- ◆ Finalmente, los niños y los jóvenes tienen necesidad de que su cultura, su experiencia y sus lenguas sean afirmadas y reflejadas en la escuela y en los medios de comunicación. Asumida con todas sus

implicancias, la globalización plantea desafíos teóricos, procedimentales y actitudinales —el de la ciudadanía global es uno de los principales— que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en docentes y directivos de centros educativos y universitarios.



Educación inicial

*José Rivero**

El mundo actual determina para los niños y niñas formas de vida muy diversas. Así, en medios urbanos de nuestras sociedades —caracterizados por ser contextos llenos de peligros para la infancia— los infantes no pueden salir solos a la calle, no pueden explorar autónomamente el medio físico y social y no pueden participar en experiencias creadas por ellos y entre ellos. Hace sólo tres generaciones era impensable que los padres —especialmente la madre— atendieran permanentemente las necesidades de sus hijas e hijos. Los niños tenían un acceso natural a su entorno físico y social, y sus experiencias con otros niños y adultos a través de otras actividades —distintas de las familiares— estaban aseguradas. Hoy se requieren entornos de desarrollo que garanticen el acceso libre de la infancia a otros niños y niñas, a adultos de distintas edades y procedencias, y a otras áreas de exploración seguras fuera del hogar. La educación inicial, en sus diferentes formas de expresión, es el principal canal para el ejercicio de los derechos del niño, cuya puesta en práctica y realización es conveniente para su desarrollo.

Existe un creciente interés social por la educación inicial como especial y crucial factor de todo desarrollo educativo. Los factores que lo han posibilitado son múltiples.

Diversas investigaciones permiten enfatizar que el niño comienza a aprender desde su primera semana de vida, retroalimentando su mundo interno de todo lo que recibe del exterior y que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social en los seres humanos ocurre más rápidamente durante los primeros años. En esos trabajos se señala que la mayoría de las células cerebrales y las conexiones neuronales se desarrollan durante los dos prime-

* Consultor de la OEI

ros años y que en el desenvolvimiento del cerebro —esencial para aumentar el potencial del aprendizaje— intervienen no sólo la salud y nutrición de los pequeños, sino factores como el tipo de interacción social y el ambiente que los rodea. Los niños que sufren tensión extrema en sus primeros años pueden ser afectados desfavorable y permanentemente en el funcionamiento del cerebro, y, consecuentemente, en el aprendizaje y la memoria. Éste es el caso de muchos niños en ambientes de extrema pobreza.

Así mismo, diversos estudios científicos remarcan que los niños que disfrutaron de la interacción estimulante con otros niños y con juguetes —y que contaron, además, con una buena nutrición— muestran un mejor desarrollo de las funciones del cerebro en edades posteriores con consecuencias favorables al aprendizaje, el rendimiento académico, la permanencia y la progresión en el sistema educativo, así como en la vida social y profesional de las personas.

Una tercera razón importante es que una atención temprana de niños provenientes de familias en situación de marginalidad tiene, en particular, un enorme potencial para compensar las carencias de los propios hogares y contribuir sustantivamente a romper el círculo vicioso de la pobreza. Esa importancia y potencialidad serán mayores, si están asociadas y combinadas con otras acciones orientadas al cuidado infantil y si forman parte de esfuerzos más significativos por alcanzar mejores niveles de desarrollo local y comunitario.

Los factores mencionados hacen evidentes las derivaciones económicas que produce una atención temprana de la niñez. La convicción de que los programas de educación temprana contribuyen a reducir la pobreza de distintas formas es avalada por una sistematización de estudios que comparan niños con y sin educación temprana en países diferentes, enfatizando que el acceso a intervenciones en la primera infancia suele tener efecto positivo sobre el progreso y desempeño escolar, con descensos sustantivos en las tasas de deserción y repetición. Los niños pobres pueden beneficiarse más de los programas educativos multifacéticos de primera infancia que sus pares más privilegiados.

La sola consideración de los costos que los sistemas educativos deben asumir para atender el fracaso, la repitencia y el abandono escolar hace más que justificada la inversión en cualquier programa de educación inicial que ayude a reducirlos. Más aun, hay razones suficientes para afirmar que la educación inicial es la modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias nacionales para enfrentar la pobreza.

Sin embargo de esta importante premisa, en el caso de la niñez en situación de riesgo social, la ampliación sustantiva de la actual cobertura tendrá que desarrollarse, según sean las circunstancias de cada país, complementándose con medidas que hagan posible alcanzar y mantener niveles aceptables de calidad. No será suficiente que esos niños logren acceder a la educación inicial;

será fundamental atacar la pobreza en otros frentes que son determinantes críticos de la capacidad de aprendizaje: la nutrición, la salud y la estimulación psicosocial.



Avances y desafíos

La demanda de programas para la primera infancia ha crecido vinculada al deseo de preparar mejor a los niños para la escuela y a la necesidad de una atención calificada de los niños mientras los padres trabajan. Existe, así mismo, una experiencia acumulada sobre cómo dotar a los niños de educación y atención calificada.

Las tasas medias de escolarización en programas de atención y desarrollo de la primera infancia señalan un importante incremento durante la última década en Latinoamérica. Se observan progresos en cuanto a conectar el concepto holístico de desarrollo a programas integrales que tengan en cuenta la acción intersectorial, desde una perspectiva de las necesidades asociada de manera más directa con la idea de intervenciones en pro de derechos universales, sustituyendo la idea tradicional de preescolaridad por una perspectiva de atención y desarrollo de la primera infancia.

Cabe destacar, no obstante, que la escolarización en 1996 fue más de dos veces superior para las familias en el quintil más alto de la distribución de ingresos que para los niños en el quintil más bajo. Los cambios en los conocimientos y en los conceptos no sólo son lentos, sino que no logran traducirse en cambios de política y de programas. Existe la sensación de que la divulgación del nuevo conocimiento de la excepcional importancia que tiene la educación inicial es insuficiente a pesar del crecimiento de publicaciones, foros y de la aparición de redes de carácter nacional, regional e internacional.

Los párrafos anteriores precisarían de una extensa agenda para la atención y el desarrollo de la primera infancia. Como cuestión estratégica importa preguntarse ¿dónde hay que poner el acento?, ¿dónde hay que concentrar los esfuerzos?

Las diversidades nacionales, y dentro de ellas las regionales, muestran condiciones en fases muy distintas de procesos de desarrollo. Será inadecuado, por tanto, intentar establecer prioridades generales para la acción en todas las situaciones. Cada país debería decidir sobre sus prioridades.

La experiencia acumulada señala, sin embargo, la necesidad de poner atención especial en las siguientes situaciones:

- ◆ Mejora de los sistemas de formación y de supervisión. Una meta plausible para la próxima década podría ser que todos los educadores de la primera infancia estén formados y cuenten con las certificaciones necesarias para el desempeño de sus importantes tareas.
- ◆ Proporcionar el apoyo y la atención necesaria a los padres y a otros miembros de la familia, que seguirán siendo las personas más influyentes en las vidas de los niños, especialmente en los menores de 3 o 4 años de edad. Tal vez los mayores y más duraderos efectos sobre un niño que aprende y se desarrolla vengan de mejorar las capacidades de los padres para darles un ambiente estimulante. Se demanda una intensa acción de información a esos padres sobre el desarrollo de sus hijos y sobre la importancia y los modos de sus intervenciones.
- ◆ Consolidar la evaluación y el seguimiento de los programas. Se cuenta con muy poca información sobre su impacto y efectos específicos en los niños y en sus familias. Se trata de revertir esta situación, posibilitando que los programas de educación inicial se vayan adaptando y ajustando con base al seguimiento sistemático de insumos, procesos y resultados. La meta sería que todos ellos cuenten o tengan posibilidades de sistemas apropiados de evaluación y de seguimiento.



Una nota sobre el papel de las experiencias no formales

El concepto de educación inicial o educación temprana no debiera quedar reducido al convencional preescolar, ni apoyarse exclusivamente en formas escolarizadas.

Todo parece indicar que la creciente pobreza en la región y las dificultades económicas previstas para el conjunto de nuestros países, impedirán el ideal de dar educación temprana o inicial a la totalidad de niños de entre 0 y 5 años, en las mejores condiciones de infraestructura escolar de jardines o nidos infantiles o con docentes titulados. Será inevitable recurrir a formas no escolarizadas de atención y desarrollo de la primera infancia, en las que el concurso de padres, particularmente madres, y el de promotoras capacitadas serán decisivos.

Los programas no escolarizados vigentes han trascendido el plano pedagógico, convirtiéndose en acciones de desarrollo comunitario con alta partici-

pación de madres y padres de familia como protagonistas. Se puede afirmar que el conjunto de cerca de treinta años de experiencia de este tipo de programas, en los que muchos iniciados experimentalmente se convirtieron en programas nacionales (casos de Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela) constituye uno de los aportes latinoamericanos a la educación inicial en el mundo.

En el caso de los países latinoamericanos, la rica experiencia acumulada en educación inicial no formal o no convencional debiera servir para una verdadera acción regional mancomunada, en la que determinados países y programas están en mejor condición que otros para dar asistencia bilateral o para canalizarla entre pares. Se requerirá, además de alianzas explícitas entre organismos públicos y no gubernamentales para flexibilizar horarios y calendarios, ambientes educativos que no coincidan con criterios institucionales convencionales, aceptar la presencia de personal a cargo sin título docente y una participación familiar y comunal activa y decisiva tanto en el cuidado de los niños como en apoyo a los programas de nutrición y salud.



Bibliografía

Consultada para la elaboración de los siguientes artículos:

- ◆ Fortalecimiento de la educación pública
- ◆ Inclusión, focalización, compensación, nivelación y convergencia
- ◆ Multiculturalismo, identidades múltiples y bilingüismo
- ◆ Educación inicial

AMADIO, Massimo (1989). «La cultura como recurso político: dinámicas y tendencias en América Latina», en LÓPEZ, Luis y MOYA, Ruth (comps.): *Pueblos indígenas, estados y educación*. Lima.

AMAR, José. (1994). *Educación infantil y desarrollo social*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Unirte.

BID (1998). *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1998/1999. Washington.

BRASLAVSKY, Cecilia (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana - Convenio Andrés Bello.

BRUNNER, J. Joaquín (2001). «Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos y estrategias», en *Análisis de perspectivas de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.

CEPAL (1997). *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile.

—(1998). *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile.

—(2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. II Agenda Social. Bogotá: Alfaomega.

—(2002). *Globalización y desarrollo*. Vigésimo noveno período de sesiones. Brasilia.

—y UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

- DE RIVERO, Oswaldo (2001). *El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI*. (2.ª ed.). Lima: Fondo de Cultura Económica.
- LÓPEZ, Luis E. (1996). «La formación de recursos humanos desde un contexto de diversidad étnica, lingüística y cultural», en *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago de Chile: UNESCO.
- MARCHESSI, Álvaro (2001). «Cambios sociales y cambios educativos en América Latina» en *Análisis de perspectivas de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.
- MYERS, Robert G. (2000). *Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro*. México: Fórum EPT - UNICEF.
- PÉREZ DE CUELLAR, Javier. *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. México: UNESCO.
- PNUD (1998). *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Recuadros consultados: FUJIMOTO, Gaby: «La educación para el cambio comienza cuando el niño nace». LONDOÑO, Juan L.: «Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica». MYERS, R.: «La educación temprana y la pobreza». MEHROTRA, Aparna: «Educación: influencias en la primera infancia» (Carnegie Corporation of New York en 1994: *Starting Points: Meeting the Needs of our Youngest Children*) Santafé de Bogotá: Talleres del Tercer Mundo editores.
- (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.
- OEI (2000). *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 22 «Educación inicial». Madrid: OEI.
- RIVERO, José (1999) *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Madrid - Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- TORRES, Rosa María (2000). *Una década de educación para todos: la tarea pendiente*. Montevideo:
- UNESCO (2000). *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina*. Santiago de Chile.
- (1999). *Primer estudio internacional comparativo*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- VILA, Ignasi (2000). «Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 22. Madrid: OEI.



Globalización: el contexto de las políticas educativas

Lucía Tarazona de Niño*

Todos los efectos de la globalización pasan a través de las estructuras del Estado-nación, por ello son los estados los que en últimas deciden de qué manera la globalización afecta la educación nacional.

Martin CARNOY

Continúa planteado un debate en el que participan diversas disciplinas alrededor de los peligros y oportunidades que ofrece la globalización como fenómeno característico del siglo XXI, tanto para las sociedades que habitan en países de economías desarrolladas, como para los denominados países periféricos o en desarrollo.

Para la dirigencia política de América Latina, este debate resulta una oportunidad importante para fijar una posición tanto a nivel regional como nacional respecto a cómo deben prepararse las estructuras económicas, de protección social, de educación, viales y de comunicación —entre otros—, de manera que sea posible aprovechar las condiciones que brinda este contexto de la globalización.

En las siguientes páginas presentaremos un análisis crítico de las reflexiones que se plantean en la literatura sobre las relaciones entre globalización y educación, y específicamente: (i) desarrollo de la profesión docente; (ii) desarrollo de redes — sociales y educativas sean éstas virtuales o no—; (iii) capacitación productiva, y (iv) continuidad de las políticas educativas.

* Consultora de la OEI



La docencia y el docente

Nuestra consideración preliminar es que las reformas educativas que se plantean en el contexto de la globalización deben tomar en cuenta al docente como actor clave, cuya participación en la definición e implementación de los cambios otorga mayores garantías de acierto y sostenibilidad. En ese sentido coincidimos con Reimers y Villegas Reimers cuando critican el sinsentido de las reformas educativas que alrededor del mundo pretenden ser «a prueba de maestros» (Reimers, 1996). Tal y como los Reimers sugieren, el desconocimiento del rol de los maestros no sólo es política y administrativamente ingenuo sino que demuestra una pobre comprensión sobre los factores que influyen en las oportunidades educativas que brindan las escuelas.

Los desafíos para el docente y los desafíos de su formación

Como fenómeno multifacético, la globalización transforma las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales, enfrentando al docente con el reto de preparar a sus alumnos para que reconozcan las causas, dinámicas y resultados de las fuerzas transaccionales y de los actores de la globalización (Arnové, 1999). El flujo de personas, bienes, imágenes e información que permite el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática determina, a su vez, la formación de nuevos patrones de consumo, estilos de vida, imaginarios e identidades (Stromquist y Monkman, 2000). En ese contexto desafiante, el docente debe construir las herramientas que le permitan forjar en el estudiante una posición crítica con respecto a las tendencias homogeneizantes de la globalización, afianzando en lo posible sus raíces e identidad local. El afianzamiento de la lengua local frente al uso creciente y extendido del idioma inglés es una arista importante de este pensamiento.

Por otra parte, se ha dicho que la era de la globalización es la era de la duda o de la reflexividad, porque ante la dinámica del progreso tecnológico y científico no existen estructuras permanentes de conocimiento ni de significado (Guiddens, 1994). Abundan en la sociedad ciudadanos ávidos de conocimiento y las verdades se relativizan. El mundo científico, al igual que el mundo de la ética y de la moral se resienten con esta dinámica; y en medio de este barullo la sociedad espera del docente herramientas que ayuden al estudiante a encontrar sentido a su vida de *permanente aprendiz*. De hecho, como lo propuso la UNESCO, el docente enfrenta el desafío de preparar al estudiante para «aprender a aprender», destreza que constituye uno de los cuatro pilares básicos de la educación

en el siglo XXI (UNESCO, 1999). Aceptar esa exigencia implicaría desterrar lo que, a propósito de América Latina, Paulo Freire denominó la educación bancaria.

Como veremos en la sección dedicada a la capacitación productiva, el fenómeno de la globalización exige nuevas competencias al nuevo ciudadano. Es cierto que estas competencias no solamente se adquieren en el espacio de la educación formal, pero es indudable —como lo demuestran numerosos estudios, incluyendo el que realizó el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación de UNESCO— que la escuela si puede hacer una diferencia tratándose de estudiantes provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos. De ahí que se plantee la profesionalización del docente y se espere un ejercicio profesional con creatividad y compromiso.

En ese orden de ideas, resulta grave el hallazgo de Reimers y Villegas Reimers cuando refieren que a nivel mundial un importante número de profesores no ha terminado la educación básica completa (Reimers, 1996). En América Latina se ha avanzado mucho en este aspecto pero aún se requieren esfuerzos en donde el porcentaje de docentes que posee los títulos académicos exigidos para enseñar en primaria no es mayoritario (UNESCO). Remediar este rezago debe ser, sin duda, uno de los principales objetivos de política educativa. Es más, como lo demostraron los resultados del Laboratorio de Calidad de la Educación, de la Oficina Regional de UNESCO para América Latina (OREALC), la formación previa del docente tiene un impacto positivo en el rendimiento de los alumnos en todos los países del continente, mientras que la formación en servicio no alcanza un impacto de igual magnitud.

En la formación previa del docente se requiere un mayor equilibrio entre la teoría pedagógica y la práctica de la enseñanza, puesto que el ciudadano de la era global requiere tanto «saber aprender» como «saber hacer», cualidades difíciles de alcanzar cuando las experiencias escolares de la mayoría de los países en desarrollo enfatizan demasiado en las teorías de enseñanza y ofrecen pocas oportunidades para que los estudiantes practiquen sus habilidades antes de su graduación (Villegas Reimers, 1996).

Adicionalmente, la formación previa y la formación en servicio del docente deben familiarizarlo con el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática, las cuales tendrán al menos tres despliegues importantes: (i) como herramienta para la permanente actualización del docente; (ii) como herramienta para la enseñanza de las diversas disciplinas, y (iii) como fuente de aprendizaje autónomo por parte de los estudiantes.

Carrera docente

Entre las características del modelo de producción y administración propio de la globalización se destaca lo que Carnoy describe como la simultánea integración del trabajo y desintegración de los trabajadores como un colectivo (Carnoy, 2000). En su análisis, la globalización entraña una demanda mundial por cierto tipo de competencias —manejo de la lengua, razonamiento matemático, lógica científica, programación y otras asociadas con niveles de educación superior— al tiempo que debilita la capacidad negociadora de las organizaciones de trabajadores, porque la movilidad de la fuerza laboral otorga al capital un mayor poder de negociación. En ese escenario cabe esperar presiones de diverso tipo para que se modifiquen los estatutos laborales que rigen la carrera docente, así como nuevas interpretaciones y aplicaciones del principio de estabilidad propio del régimen de carrera.

Por otra parte, como vimos en el epígrafe anterior, el desafío para el ejercicio de la docencia en la era global es de tal magnitud que ya se plantea en varios escenarios la necesidad de un relevo generacional en el magisterio. Este relevo viene presionado, además, por la urgente necesidad de contar con un nuevo contingente de docentes para atender a los grupos poblacionales que están siendo incorporados al sistema escolar gracias a las medidas que se han adoptado en todos los países para ampliar la cobertura. En efecto, ya se calculaba en 1985 que se necesitarían ocho millones de docentes *adicionales* para atender la meta de universalización de la básica en el año 2000 (Lockheed, M. y Verspoor, A., citados por Reimers). Sin embargo, las políticas de ajuste estructural implementadas en los países en desarrollo durante la década de los ochenta y en la actualidad, han significado no sólo el congelamiento de las plantas docentes sino en muchos casos, su recorte. De ahí que los países de América Latina deben prepararse para responder a un doble reto: por un lado, permitir la entrada de una nueva generación de profesoras y profesores mejor remunerados y con posibilidades reales de profesionalizar su ejercicio; y por otro, de consolidar una fuerza magisterial con capacidad de interlocución y de negociación sobre las agendas educativas nacional y regional.

No obstante, es imposible pensar en un educador de calidad si no se enfoca prioritariamente la transformación de las organizaciones formadoras de docentes, la selección de los docentes y se destinan recursos importantes a programas de educación permanente que permitan a los docentes mantenerse actualizados y ejercer con espíritu de indagación e innovación su labor. Dos elementos nuevos han aflorado en la escena de la política de calidad dirigida a los docentes: las redes de educadores que enfatizan el papel del docente como un intelectual y el mejoramiento de su trabajo en el aula, y las redes de la sociedad civil, universidades, empresas, gremios profesionales y productivos y ONG que se vinculan a la articulación y mejoramiento de las instituciones escolares.

En cualquier caso, es importante que las instituciones formadoras de docentes tengan como fundamento una reflexión pedagógica consistente, que permita a los docentes comprender las potencialidades y limitaciones de los grupos de educandos de diferentes contextos; y a la vez, alcancen una sólida y continua formación disciplinar que permita entregar el conocimiento y la tecnología a los educandos en forma fundamental, actual y problematizadora, como corresponde a una sociedad donde predomina la dinámica del conocimiento, el cambio y la incertidumbre.

El docente universitario

Dado el rol saliente de las universidades en esta época de globalización, la gestión del docente universitario exige un análisis particular. En efecto, el mayor avance científico y tecnológico ha traído nuevas y mayores demandas para la universidad. Sin embargo, estas demandas están siendo determinadas cada vez más por lo que podríamos denominar la agenda empresarial de investigación, así como por los requerimientos del gobierno en la competencia económica global. Esta dinámica —como plantea Schuguresny— tiene profundas consecuencias para la financiación, gobernabilidad y misión de la educación superior y en última instancia, para el grado de autonomía del que puedan gozar las universidades para definir su propia agenda (Stromquist y Monkman, 2000).

En una línea similar de razonamiento, Stromquist plantea que la orientación hacia las demandas del mercado no necesariamente es mala. Sin embargo, en la era de la globalización es muy probable que «los clientes» sean poderosos donantes o representantes de los intereses de las clases medias y altas de la sociedad quienes pueden «mover la universidad a reproducir las diferencias de clase o a reducir sus áreas de investigación a aquellos temas que son del interés de sus clientes»¹. Como parte de esta dinámica, los profesores perderán relevancia frente a los administradores y las normas tradicionales de la universidad, incluyendo el «Tenure» serán desafiadas para cambiar o desaparecer.

En este contexto, los gobiernos latinoamericanos tendrían el reto de fortalecer la universidad pública, garantizando un contexto legal en el que puedan defender su autonomía y sobre todo, garantizando un sano equilibrio entre el fomento y la evaluación a la calidad, la respuesta a necesidades inmediatas y la construcción de externalidades que permitan resolver problemas pendientes de las sociedades en el largo plazo. Como plantea la CEPAL, no sólo debe aumentarse la cobertura de la educación superior y técnica, sino que se requiere un apoyo

¹ Stromquist, op. cit., pp. 14.

financiero de recursos públicos y privados de diversas fuentes, incluso para la universidad privada, de modo que responda al reto de fomento de la innovación y con miras a que todas las instituciones de educación superior mejoren su pertinencia, logren acortar la brecha tecnológica y funcionar como red del sistema de innovación (CEPAL, 2002).



Capacitación productiva

La era de la globalización ha sido también llamada la era del conocimiento, porque es la apropiación de nuevas y mejores tecnologías lo que permite incrementar la productividad de la economía y, por ende, la competitividad de las empresas y de los países. Bien se dice que «el conocimiento es la principal ventaja competitiva sostenible» (Memorias del Foro de Bogotá, 1995).

En esa carrera por el predominio económico unos individuos y unas sociedades logran extraer los mayores frutos, mientras que otros sufren cada día una mayor exclusión. De ahí que instituciones como la CEPAL en América Latina hayan abogado desde hace años por el desarrollo de un modelo social, político y económico en el cual la equidad y la competitividad son objetivos complementarios, no excluyentes, siendo la ampliación de oportunidades educativas la llave maestra que permitiría ese doble triunfo de la democracia.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de la economía global que deben tomar en cuenta los planificadores educativos? ¿Cuáles son las competencias que este contexto exige? ¿Cuál es el papel de los gobiernos, de las empresas y de los educadores?

Características de la economía global

La apertura de los mercados, la desregulación, la producción orientada a la exportación y el crecimiento del sector informal caracterizan la economía global. Inexorablemente se pierden puestos de trabajo en los sectores que se modernizan, mientras que el sector servicios gana peso frente a la producción industrial y se habla de la terciarización de la economía. En el contexto de la globalización, las principales fuentes de competitividad de un país derivan de su capacidad de articular ciencia, tecnología, administración y producción (Stromquist, 2000).

En América Latina, esta deseada articulación está aún por verse. Lo que existe por ahora es un desajuste estructural: jóvenes que buscan infructuosamente empleo y empresarios que buscan trabajadores pero no encuentran en

ellos las calificaciones requeridas (Piña, 1995). Por ello, como afirma María Antonia Gallart, coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo: «En América Latina las relaciones entre educación y mundo del trabajo aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, pero no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes de insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan en forma creciente» (Gallart, 1995).

En ese contexto, se agudiza la segmentación del mercado laboral (Monrow y Torres, 1999) y se profundizan las desigualdades en la capacidad de modernización y competitividad entre las empresas, lo cual deriva en una economía dual caracterizada por la alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, baja productividad, bajos ingresos y escasa diversificación en la estructura productiva. La desesperanza de los jóvenes graduados está provocando una migración masiva de personas altamente educadas y técnicamente calificadas hacia los países desarrollados. El escenario después de la actual crisis para las economías latinoamericanas será, sin duda, menos interesante y de retroceso tanto en materia de inversión como de talento humano.

Saberes necesarios para enfrentar el desafío de la competitividad

La globalización ha generado una demanda mundial por cierta clase de habilidades y destrezas asociados con niveles superiores de educación, como el uso de la lengua, razonamiento matemático, lógica científica, programación (Carnoy, 1999). Se habla de trabajadores polivalentes o de analistas simbólicos: personas con capacidad de aprender rápido, trabajar en grupo y tomar decisiones autónomas acerca de los fines de la organización educativa y laboral (Morrow y Torres, 1999).

En ese contexto es forzoso resignificar el concepto de educación para el trabajo distinguiéndolo de lo que conocemos como capacitación para la producción; así como replantear el papel de los gobiernos en la modernización de la educación pública.

Hablamos de educación para el trabajo cuando se trata de formar competencias fundamentales (expresión, solución de problemas matemáticos y capacidad de pensar, utilización de recursos, relaciones interpersonales, manejo de información, comprensión sistémica, dominio tecnológico); mientras que la capacitación para la producción promueve el aprendizaje de habilidades para el desempeño de ocupaciones específicas. Según Gallart, conseguir que las dos

estén presentes en la persona del trabajador es la tarea que debe convocar a los sectores educativo y productivo (Gallart, 1995).

Para resolver las necesidades tecnológicas del mercado, nuevas formas de entrenamiento flexible de tipo vocacional y técnico están emergiendo en la oferta privada, en tanto que en muchos países la oferta pública continúa rezagada.

El desafío consistiría, por una parte, en la modernización de los tres niveles de la educación formal —básico, medio y superior (ver 2.3)—, y por otra, en fomentar la modernización y ejercer el control de calidad sobre la educación no formal. En este último aspecto recobraría importancia la educación para adultos, no sólo en su acepción de educación popular, cargada de valioso contenido sociopolítico, sino como certificación y reconversión profesional para reducir el desempleo y los conflictos sociales derivados del mismo (Walters, 1999). Como bien recalca la CEPAL en sus escritos recientes, hay necesidad de desarrollar la competitividad internacional y la interrelación entre competitividad y empleo. Los nuevos riesgos sociales de la globalización deben importar al mismo tiempo avances en educación, empleo y protección social, tres factores que se refuerzan mutuamente, para una participación equitativa en la era global (CEPAL, 2002).

Modernización de la educación media y superior (técnica, tecnológica, universitaria)

Varios países del continente —México, Argentina, Colombia— han venido planteando la necesidad de reformar el ciclo medio de la educación formal con unos objetivos sociales y pedagógicos más claros y con una articulación más precisa con el nivel de la educación superior (Bogotá, Foro Internacional de Educación Media). En este debate, algunos proponen la diversificación de la educación media técnica en instituciones que ofrezcan también el nivel de básica; otros sugieren la consolidación de instituciones exclusivas de educación media que sirvan a varias de básica, y otros hablan de retomar el modelo del *community college* estadounidense. La pregunta de fondo es cuál de estos sistemas puede ofrecer mayores garantías para que los jóvenes encuentren / forjen empleos de calidad y se logre una verdadera movilidad social intergeneracional. La inquietud aumenta al descubrir —como lo descubrió la ciudad de Santafé de Bogotá (Bogotá, Política Distrital de Educación Media)— que los egresados de la educación media técnica no son quienes entran en mayor proporción al mercado laboral, sino que son los bachilleres clásicos quienes primero consiguen empleo, aunque inestable, de baja productividad y mal remunerado. Durante la actual crisis de fines de los años noventa y comienzos de siglo XXI, las tasas de desempleo juvenil han aumentado en forma alarmante, provocando un sentimiento de fracaso y

patologías sociales en los jóvenes que ni logran proseguir sus estudios después de la básica o la media ni logran trabajar. Ello llama la atención sobre la necesidad de ampliar la cobertura en estos dos niveles, la educación media y la educación superior.

En todo caso, la reforma a la educación media deberá articularse con el fortalecimiento y revalorización de la educación superior técnica y tecnológica si se quiere forjar una economía competitiva con oportunidades para todos. Su modernización disminuirá la presión que hoy existe por la educación superior universitaria, presión que ha degenerado en la creación de una oferta profundamente diferenciada de educación superior: universidades de elite con procesos muy competitivos de admisión y el resto de instituciones más accesibles a distintos tipos de educación postsecundaria. El ideal sería cambiar el panorama actual de instituciones pobremente financiadas por un sistema de instituciones de educación superior de nivel mundial, bien dotadas, capaces de conducir el tipo de investigación científica y técnica que ayude a estos países a superar su dependencia de los países del norte y afrontar las innovaciones que demanda su propia realidad económica, social y cultural.

Finalmente, de este proceso también forma parte la transformación de instituciones de formación postsecundaria, como el SENA en Colombia o el SENAI en Brasil, en cuya gestión deberían poder anticiparse las necesidades del sector productivo, tanto en la formación de mano de obra como en lo que preocupa a algunos analistas (PNUD, Claudio de Moura C., 1998) respecto a que la mayoría de estos entes se alejaron de las demandas del sector industrial sin haber logrado acercarse tampoco al creciente sector informal de la economía. La solución no estaría en reemplazarlos por procesos de contratación con el sector privado, que posiblemente logra responder mejor a demandas específicas de los sectores más dinámicos urbanos, sino en fortalecer su capacidad de adecuación permanente a las transformaciones del trabajo industrial, al cambio de perfiles profesionales, al cambio en las estructuras de empleo y en la competitividad internacional (Ezaguy de Simoes, 2000).

Gobierno, educación, empresa

Aunque se ha planteado que la globalización acabará por extinguir al Estado-nación y que serán los mercados los reguladores de la organización social y económica, en realidad, la política estatal-nacional todavía influye en gran medida en la forma en que operan los negocios en su territorio específico. De ahí que el campo de articulación entre el sector educativo, empresarial y el gobierno esté vigente en oportunidades como: (i) el desarrollo local a través de redes entre empresas de distintos tamaños coordinadas de forma que aumenten la

competitividad; (ii) la identificación de cadenas productivas en las cuales puedan insertarse instituciones educativas (media y superior) así como empresas con infraestructura aprovechable por los alumnos; (iii) los mecanismos de alternancia o formas de articular el aprendizaje escolar con el aprendizaje en el puesto de trabajo; (iv) los esfuerzos en educación de adultos que enfatizen el mejoramiento de las competencias básicas en la población ocupada o desempleada para facilitar que adquieran capacidad de aprendizaje permanente, y (v) los esfuerzos para lograr la vinculación de los académicos, empresarios, ejecutivos y técnicos en redes internacionales y redes latinoamericanas de conocimiento e innovación.

Se sabe que los sistemas productivo y educativo y la burocracia tienen organización y racionalidades diferentes, lo que dificulta los esfuerzos de coordinación. Sin embargo se exige una mayor flexibilidad a las distintas racionalidades con el objetivo de permitir que los países accedan a mejores niveles de competitividad en el contexto internacional.

La mujer y el joven en la capacitación productiva

A pesar de haber ingresado masivamente al mercado laboral, la participación de la mujer se concentra en áreas tradicionales, lo que tiene un efecto negativo en sus posibilidades de empleo e ingresos. En Colombia, por ejemplo, la matrícula femenina en el SENA constituye el 52% del total, pero las mujeres son una mínima proporción del estudiantado en el sector industrial. En general las mujeres jóvenes de estratos socioeconómicos bajos son las más afectadas por el desempleo y cuando están empleadas su remuneración es inferior a la que reciben los hombres trabajadores en iguales circunstancias.

Una política regional de capacitación productiva deberá incluir programas específicos de formación para el empleo femenino y lo que se podría llamar «reentrenamiento de mujeres técnicas y profesionales».



Visión de largo plazo y la continuidad de las políticas educativas

¿Es posible tener una visión de largo plazo en medio de la incertidumbre que caracteriza esta era de globalización? ¿Es posible tener una visión propia a pesar de la homogenización natural de la época global?

Como lo plantea Arnove, la globalización puede desenvolverse como un proceso dialéctico entre lo global y lo local (Arnové, 1999), de manera que aun-

que los problemas educativos aparenten ser cada día más similares entre los países, las respuestas que dan las comunidades nacionales y subnacionales varían. En una línea similar de pensamiento, Morrow y Torres plantean que el Estado-nación puede convertirse en el mediador cultural transnacional a través del cual la educación pública filtra la cultura metropolitana y la propia. Como fruto de esa dialéctica y de esa mediación es posible, entonces, que las comunidades de la región participen en la construcción de una visión de largo plazo para la educación. La manera como se lleve a cabo este consenso puede variar de país a país. Existen casos como el de Colombia y El Salvador que plantearon planes decenales de educación, el primero como un desarrollo posterior del proceso de apertura democrática que nació en la Constituyente de 1991 y el segundo como resultado de los acuerdos de paz. En ambos casos, el proceso de construcción fue amplio y el liderazgo del Gobierno, definitivo para la sistematización y difusión de los resultados y para la sostenibilidad entre gobiernos.

Este tipo de planes resultan imprescindibles en el campo educativo, como quiera que los resultados de los programas que hoy se implementen tomarán más de una generación antes de verse y solamente la continuidad de las políticas asegura que se consigan los frutos esperados. En realidad, el ciclo educativo comienza con la formación de los maestros y no, como a veces se piensa, con el inicio de la escolaridad de los alumnos. En muchos países de la región — México, Cuba, Colombia y Perú— se viene trabajando en la reforma de las escuelas normales o instituciones formadoras de maestros como las facultades de Educación. Pues bien, los frutos de su trabajo hoy se recogerán en los años por venir, cuando las nuevas generaciones de alumnos reciban los beneficios esperados de la reforma.

La continuidad también dependerá de que los objetivos de largo plazo estén adecuadamente soportados en innovaciones financieras que permitan tener instrumentos de estabilización del crecimiento del gasto social de modo que no se presente retroceso en los momentos de recesión o impacto de choques externos en las inestables economías latinoamericanas.

Por otra parte, la continuidad requiere el desarrollo de instituciones vigorosas de planificación y evaluación que en un contexto de descentralización logren enlazar las iniciativas de la institución educativa y locales con los objetivos regionales y nacionales, permitiendo la maduración de las iniciativas con dinámicas endógenas y construyendo los apoyos para dinamizar el cambio hacia una educación de calidad con equidad.



Redes sociales, educativas e informáticas

Con el advenimiento de la globalización se habla ya no solamente de redes sociales, sino también de redes virtuales y redes informáticas, como la expresión más completa de aprendizaje e intercambio de conocimientos e información. En la sociedad en red (*network society*) se observa un incremento en las relaciones horizontales entre instituciones localizadas en geografías diferentes y que dependen cada vez más de la mediación de las tecnologías computarizadas.

Para los países de la región, tanto unas como otras revisten la mayor importancia. FUNDARED define las redes sociales como sistemas abiertos a través de los cuales se produce un intercambio dinámico tanto entre sus integrantes como con los de otros grupos y organizaciones, posibilitando así la potenciación de los recursos que poseen. El efecto de la red es la creación permanente de respuestas novedosas y creativas para satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, de forma solidaria y autogestionada (Fundared, 2001).

Así se organizan redes («anillos», «círculos», «colectivos» son otras denominaciones del mismo proceso) de escuelas, de maestros, de rectores quienes aunque en un principio temerosos de exponer su experiencia pedagógica al escrutinio de otros colegas, terminan generalmente satisfechos y ávidos de un intercambio regular y sistemático. Incluso se aventuran experiencias como la de la Expedición Pedagógica, en Colombia, que involucran a maestros y miembros de la comunidad académica dedicados a descubrir y sistematizar la experiencia pedagógica en escuelas y colegios. Como afirman Villegas-Reimers y Reimers, la docencia es un ejercicio solitario para la mayoría de profesores en las zonas rurales y aun urbanas de los países en desarrollo, por lo cual estos intercambios resultan valiosísimos.

Pero también se promueven redes en las que otros actores sociales resuelven vincularse a la escuela, acabando con ese ejercicio solitario y beneficiándose de un conocimiento más cercano del mundo escolar. Así se han organizado experiencias como PLEYADE, en Colombia, que organizó una red de universidades, cajas de compensación, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, dedicadas durante casi dos años a visitar escuelas públicas urbanas para aprender sobre lo que ellas hacen y sobre cómo los niños viven diariamente la experiencia del conocimiento.

En el campo de las redes virtuales el avance en la región ha sido notable. Experiencias como la de Conexiones, en Chile, y la de aulas informáticas, en Colombia, hacen pensar que con una inversión estatal sostenida es posible conectar escuelas aun en los lugares más remotos de la geografía nacional, para

que alumnos y maestros intercambien experiencias de formación y tengan acceso a los grandes centros de documentación del mundo.

Diversas forma de redes sociales que operan a través de las redes virtuales se han organizado en la región, principalmente en el mundo empresarial y productivo. De hecho, los procesos de innovación en el sector productivo dependen en gran medida de relaciones de cooperación que se establecen entre empresas y diferentes instituciones que intervienen en el proceso de generación, difusión y aplicación del conocimiento. Por ello, es un desafío para los gobiernos de América Latina fomentar las redes de innovación de toda la región como el nudo crítico fundamental de la planeación estratégica del desarrollo científico-tecnológico.



Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. *Memorias del Foro Internacional de Educación Media*. Serie Diálogos.
- «Competitividad, desarrollo tecnológico y formación para el trabajo», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16, 1995.
- Política distrital y de educación media*. Serie Guías.
- ARNOVE, Robert (1999). «Reframing Comparative Education», en ARNOVE y TORRES (eds.): *Comparative Education: Dialectics of The Global an the Local*.
- CARNOY, Martin (2000). *Globalización y reforma educativa*.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile.
- DE MOURA CASTRO, Claudio (1998). «Cuidado con el computador», en PNUD: *Educación, la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Bogotá: PNUD - TM Editores.
- EZAGUY DE SIMOES, Lucía (1995). «Redes de innovación tecnológica», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16, 1995.
- FUNDARED (2001). *Boletín* de enero de 2001, en <http://www.fundared.org.ar>.
- GALLART, María Antonia (1995). «Cooperación intersectorial, educación, formación profesional y trabajo», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16, 1995.
- GUIDDENS (1994). Citado por Stromquist.
- LOCKHEED, M. y VERSPOOR, A. (1991). *Improving Primary Education in Development Countries*. New York: Oxford University Press.
- MORROW, Raymond y TORRES, Carlos Alberto. *The State, Social Movements and Educational Reform*.
- PIÑA, Carlos (1995). «Juventud, capacitación y trabajo: una inversión productiva», en *Memorias del Foro Nacional*. Bogotá, junio 15 y 16, 1995.
- SCHUGURENSKY, Daniel (1999). «Higher Education Restructuring», en ARNOVE y TORRES: *The Dialectics of the Global and the Local*.

STROMQUIST, Nelly y MONKMAN, Karen (eds) (2000). «Defining Globalization», en *Globalization and Education: Integration and Contestation across Cultures*.

UNESCO. Estadísticas regionales, en <http://www.unesco.cl/05.htm>.

VILLEGAS REIMERS, Eleonora y REIMERS, Fernando. «Where are 60 million teachers? The Missing Voice in Educational Reforms around the World», en *Prospects*, vol. XXVI, n.º 3, septiembre de 1996.



Sistemas educativos, exigencias productivas e innovación¹

Juan Carlos Ramírez*

La posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación secundaria eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad, vale decir, su capacidad para centrar el valor agregado en la incorporación de progreso técnico y, cada vez más, en el uso intensivo de la información y el conocimiento. A medida que se eleva el umbral medio de logros educativos de una sociedad, el nivel medio de productividad del conjunto también se desplaza hacia un umbral más alto. Para los países de la región esto implica impartir formación para un desarrollo productivo que debe tomar en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento. Este desafío está lejos de recibir una respuesta adecuada de nuestros sistemas educacionales, en los que el cambio de orientación y estilos pedagógicos todavía es incipiente.

La educación constituye una de las principales áreas de intervención para mitigar en el futuro la heterogeneidad estructural, pero para lograrlo se requiere un esfuerzo intensivo para transmitir destrezas productivas pertinentes a los sectores de menores ingresos. El sistema educativo deberá, por ende, institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando al sector empresarial y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Además, dado que la mayor parte de la población económicamente activa que ingresa al mercado laboral es absorbida por la pequeña y mediana empresa, es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional formal o de programas de capacitación, que sean adecuadas para elevar la productividad de las PYME y facilitar su mejor inserción en mercados ampliados.

* CEPAL, Colombia

¹ Texto adaptado de la versión de *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago: CEPAL, 2000.

La principal limitación de la región ha sido, en este sentido, la restringida disponibilidad de jóvenes que cuenten con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa. Este factor es especialmente crítico dadas las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria en casi todos los países de la región. La región, además de realizar grandes esfuerzos para elevar las tasas de egreso de la educación secundaria, debe ofrecer oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria. Por otra parte, es necesario mejorar la calidad y la pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria, adecuando la oferta a las características de los sistemas productivos y del mercado laboral de cada país. Al respecto, cabe considerar que el desarrollo de sistemas duales de aprendizaje es una vía para expandir la educación técnica en la región y, al mismo tiempo, mejorar la oferta de trabajadores debidamente capacitados a corto y mediano plazo.

Evidentemente, no basta con dar formación a las cohortes futuras del mercado laboral; también hay que preocuparse de la productividad de los trabajadores actuales que todavía tienen años de vida activa por delante. Este sector se encuentra en una situación más crítica, dado que no está considerado ningún sistema de actualización de conocimientos y, junto con eso, se enfrenta a la más inmediata amenaza de desempleo debido a los cambios tecnológicos.

Un componente importante es la **flexibilidad terminal** de los sistemas para impedir los dualismos que han originado opciones educativas separadas y sin puentes entre sí (educación humanista-científica o técnica-profesional). En la medida en que se va desplazando el umbral educativo requerido para contar con mejores oportunidades de inserción productiva y se prolonga la vida escolar de los estudiantes, el sistema educacional debe ir ampliando las oportunidades de mayor capacitación ofrecidas a los educandos y una capacidad continua de adaptación para expandir la gama de opciones. Anticipándose a esta situación, es necesario evitar opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

Se debe realzar la relevancia de la **educación superior**, otorgando especial atención a los programas universitarios de las ramas de ingeniería y ciencias naturales. Además, para que América Latina y el Caribe compitan en la economía global, sobre todo en los nichos donde se requiere innovación tecnológica intensiva, sus sistemas universitarios deben ser capaces de formar un número mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados.

La **educación superior** cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante, no sólo porque es el agente que puede promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, sino también porque las inversiones en investigación y desarrollo presentan riesgos y exigen cuantiosos recursos, parte sustancial de los cuales debe provenir del sector público.

El sistema universitario enfrenta un cambio institucional importante en la medida en que se reformula la articulación entre los ámbitos público y privado. En este nuevo escenario, cuya creación se ha impulsado desde la década pasada, es imprescindible corregir imperfecciones tanto en uno como en el otro. Por una parte, el Estado no puede renunciar a su responsabilidad fundamental de asegurar la continuidad de las universidades públicas con financiamiento estatal, además de promover distintas formas de aporte de los usuarios. Muchas de estas universidades son un factor gravitante de integración cultural y requieren urgentes cambios que permitan potenciar su acervo patrimonial de conocimientos, como base para avanzar hacia el desarrollo de investigaciones en los distintos campos de las ciencias, con un esfuerzo por actualizar sistemas de producción y recolección de conocimientos, un sistema efectivo de evaluación de la calidad de la docencia y la investigación, una mejor articulación con el sistema universitario internacional, y esquemas de financiamiento que incluyan mecanismos flexibles y adaptables de aporte de otros actores. En cuanto a las universidades privadas, es necesario promover su desarrollo, ya que permiten canalizar una masa considerable de recursos privados hacia la educación superior, porque la diversidad de la oferta garantiza la variedad de enfoques, y porque la competencia por captar alumnos puede ser instrumental para elevar la calidad de la oferta educativa. El Estado debe asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad de la educación superior, que proporcionen una información adecuada a los estudiantes; también tiene que regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada, que deberían incluir niveles mínimos de calidad y preparación de los docentes, de investigación y de infraestructura de acceso al conocimiento.

Por otra parte, para lograr una mayor competitividad sistémica se requieren drásticas intervenciones en los eslabones más cercanos a la frontera tecnológica. Por lo mismo, también se hace necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. En este terreno el objetivo es crear estrechos vínculos entre las actividades de investigación y producción, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente tecnología y a utilizar y difundir la tecnología en forma eficaz para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuir a la crea-

ción de nuevo conocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior. Es imprescindible, por lo tanto, que el sistema universitario forme parte activa de los sistemas nacionales de innovación, y que se incrementen sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico. Este es un campo en el que día a día la posición relativa de los países de la región retrocede con respecto al mundo industrializado, lo que hace necesario un esfuerzo conjunto.

El impulso al crecimiento exige una política integrada para favorecer la competitividad y el desarrollo productivo que propicie un mejor funcionamiento de los mercados de factores y la promoción activa de las innovaciones y complementariedades estratégicas que determinan el ritmo de cambio estructural. Para alcanzar este último propósito es preciso establecer un marco institucional apropiado y fomentar en los agentes comportamientos que estimulen la construcción de capital social, induciendo el desarrollo de sinergias y complementariedades entre empresas, y entre el sector público y el privado, que contribuyan a la consolidación de tramas productivas e institucionales de orden local, nacional y subregional.

La discusión europea sobre política industrial y tecnológica puede servir como un buen punto de partida para destrabar el debate regional sobre qué tipo de instituciones y políticas son adecuadas, dados los requerimientos y características de cada contexto nacional. Aunque se parte de un modelo de carácter genérico, con una amplia batería de medidas de carácter horizontal y neutral, en los hechos, su aplicación se remite a cada contexto específico, al recoger las diferencias nacionales que responden a la evolución institucional de cada país. En efecto, pese a un discurso genérico similar, las experiencias de Alemania, Francia, Inglaterra o Italia muestran una rica diversidad de relaciones entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación. En tanto en Inglaterra tienden a predominar relaciones de mercado, en Francia el papel del sector público sigue siendo fundamental en la creación y difusión de conocimientos tecnológicos y en la orientación de la política industrial. En Italia se destacan las relaciones locales y municipales, mientras que en Alemania el cuadro institucional está condicionado por una larga historia de acuerdos y compromisos entre la banca, las empresas y las organizaciones sindicales.

Cada uno de estos escenarios genera su propio cuerpo de «rutinas sociales», estrategias corporativas y formas de gobernabilidad, dando pie a diferentes modalidades de coordinación y gestión en el ámbito productivo y tecnológico. Por lo tanto, junto a las orientaciones generales, es necesario incorporar el análisis de las condiciones específicas de los aparatos productivos y del clima institucional para comprender mejor el debate sobre política industrial y tecnológica.

Los distintos modelos de especialización internacional que han venido surgiendo, el diferente cuadro de compromisos y oportunidades que generan los

acuerdos de integración regional, la historia de los vínculos entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación y el modelo de gobernabilidad que prima en cada sociedad, abren un abanico de opciones, respetando la historia y evolución institucional de cada país.

Por otra parte, es preciso evitar caer en falsos dilemas. Es evidente que, en las condiciones actuales, las políticas de desarrollo productivo deben apoyarse en instrumentos esencialmente horizontales, tales como el desarrollo tecnológico, la formación técnica, el acceso a recursos de capital de largo plazo, la promoción de exportaciones, la infraestructura. Sin embargo, para que estos instrumentos sean eficaces en la práctica, debe detallarse el uso de los recursos destinados a cada uno de ellos, especificando, por ejemplo, las instituciones y programas de desarrollo tecnológico que resultarán beneficiados, los tipos de programas de capacitación laboral que se han de financiar, los mercados y productos a los que están dirigidos los recursos de las entidades de promoción de exportaciones, las obras de infraestructura previstas, etc. Por este motivo, la propia aplicación de los instrumentos horizontales exige cierto criterio de selectividad que ayude a sopesar adecuadamente las alternativas a la hora de asignar los recursos.

Así mismo, aunque los instrumentos que se elijan respondan a los requerimientos de economías de mercado, deben adoptarse en el marco de **estrategias de cambio estructural** y, para que sean eficaces, tales estrategias deben materializar una visión compartida por los sectores público y privado sobre el tipo de cambio estructural apropiado para cada caso concreto, a fin de promover medidas conjuntas. Estas estrategias pueden potenciar las posibilidades que el mercado ofrece, proporcionando mecanismos de coordinación económica que no suministra el sistema de precios, permitiendo explotar plenamente las externalidades que se generan entre los distintos agentes económicos y reduciendo la incertidumbre que caracteriza los procesos de inversión, particularmente en actividades innovadoras. Así, este enfoque, correctamente empleado, puede ajustarse más al funcionamiento del mercado que las posturas pasivas alternativas. De hecho, los enfoques que evitan la intervención pública en aras de la «neutralidad» de los incentivos no son neutros en términos de resultados, pues discriminan contra agentes económicos menos preparados para enfrentar el cambio o enfrentan mercados de factores imperfectos; contra agentes y sectores productivos que dependen más de las complementariedades que ofrecen otras empresas o sectores productivos, y contra las actividades que están sujetas a mayores niveles de incertidumbre.

Como el desarrollo institucional —y el desarrollo del conocimiento sobre la eficacia relativa de las distintas instituciones e instrumentos— es un proceso que también está afectado por la incertidumbre y la falta de información *ex ante*, es importante preservar una diversidad de instrumentos, como forma de avanzar hacia la «selección natural» a través del aprendizaje. Más que una política óptima, lo recomendable parece ser un proceso selectivo y colectivo de ensayo y

error, con metodologías universalmente aceptadas de evaluación de impacto y una actitud pragmática de selección en condiciones de incertidumbre.

Un esfuerzo decidido tendiente a mejorar la competitividad sistémica es inseparable de un cambio en la prioridad otorgada a la política tecnológica (CEPAL - UNESCO, 1992, cap. II-2). Las instituciones y políticas de innovación y difusión tecnológica deberían capitalizar y potenciar los nuevos patrones de especialización productiva e inserción en los flujos mundiales de comercio que exhibe la región, buscando aumentar el valor agregado nacional y los contenidos unitarios de ingeniería y conocimientos tecnológicos. En términos sociales y ambientales, los esfuerzos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología deben apoyar áreas críticas de la política social (educación, salud), la transferencia de tecnología hacia las PYME rurales y urbanas y el fomento de técnicas de producción limpia.

Para avanzar en este frente es imperioso, en primer término, incrementar significativamente el gasto interno, público y privado, destinado a investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. En efecto, el gasto en investigación y desarrollo ha sido sumamente bajo en los países de América Latina y el Caribe, situándose en torno al medio punto porcentual del PIB en aquellos países de la región cuyo gasto es más elevado. En los países de la OCDE o en las economías emergentes del Sudeste Asiático, dicha proporción es entre cuatro y ocho veces superior. El rezago es aun más evidente en el ámbito de nuevas empresas de base tecnológica, que apenas comienzan a tomar impulso en algunos países.

La canalización de mayores recursos y la correspondiente modernización de la infraestructura científica y tecnológica deben enmarcarse en una visión sistémica de los esfuerzos necesarios, que propicie la acción mancomunada de las distintas organizaciones responsables. Esto exige especificar los roles y ampliar la interacción entre los diversos agentes e instituciones que conforman el sistema nacional de innovación, a saber, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y locales, los laboratorios e institutos públicos y privados de ciencia y tecnología, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro, las empresas productoras de bienes y servicios, las instituciones financieras, etc.

Los esfuerzos del sector público deben visualizarse como complemento y como ámbito de generación de externalidades para las tareas de investigación que, paralelamente, debe encarar el sector privado. El sector productor de bienes y servicios debe profundizar su compromiso con el desarrollo y la adaptación de tecnología, financiando y realizando directamente actividades a tal efecto. El Estado, por su parte, debe asegurar niveles adecuados de investigación básica y de investigación en materia de desarrollo y transferencia de tecnologías con alto contenido social y ambiental, e impulsar una mayor interactividad entre los agentes que integran el sistema nacional de innovación.

En términos de desarrollo productivo, es imprescindible que los esfuerzos para la formación de nuevas tecnologías sean parte integral de una **política de competitividad**, acorde con la estrategia global de cambio estructural, y no sean meramente programas aislados. La política pública deberá constar de una mezcla razonable de horizontalidad y selectividad en esta materia. Se trata de aprovechar sinergias y complementariedades que ya existen en cada sociedad y en cada aparato científico-tecnológico nacional, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos y complementarios al actual patrón de especialización productiva.

La articulación de las políticas horizontales y sectoriales y de los esfuerzos de innovación que se realizan con el apoyo de las distintas autoridades públicas debe estar a cargo de un organismo nacional de competitividad e innovación que encabece el sistema nacional de innovación y proponga una orientación y una estrategia nacional en este campo. Dicho organismo debe basarse en una visión macro, meso y microeconómica que ubique de cara al futuro los diversos problemas de competitividad que cada país enfrenta, así como las demandas de los sectores sociales y del desarrollo sostenible.

Las políticas globales, de carácter esencialmente horizontal, deberán complementarse con políticas sectoriales más selectivas, focalizadas en los componentes de innovación, en aquellos sectores donde ya existen regulaciones o instrumentos específicos (por ejemplo, el agropecuario, el minero, el pesquero, el forestal, el automotriz, o el de servicios públicos), así como en áreas sociales, y en el desarrollo y transferencia de tecnologías limpias. En este sentido, adquiere importancia el apoyo a los sectores en los que los países han creado empresas de «clase mundial», estableciendo las condiciones para que intensifiquen significativamente su labor nacional de investigación y desarrollo, promoviendo su integración con industrias de fabricación local de bienes de capital y bienes intermedios, así como la utilización de proveedores locales de servicios básicos para la producción. Desde este punto de vista, sin duda una de las prioridades es apoyar los esfuerzos orientados a la explotación sostenible y la exploración de los vastos recursos naturales disponibles en la región. Entre los programas emergentes que conviene promover se destacan aquéllos tendientes a estimular la industria productora de software en español, lo que permitiría, por lo demás, participar activamente en los dinámicos mercados internacionales de estos productos, contribuir a acelerar la expansión de dichos mercados a nivel intrarregional y apoyar el desarrollo de las PYME y la modernización de los servicios educativos, de salud, de entretenimiento y de comunicación, sectores que, según la experiencia internacional, se destacan en la generación de empleo.

Además de la presencia de empresas altamente competitivas en términos internacionales, los países de la región también cuentan con una gran diversidad de empresas productivas cuya tecnología media se encuentra claramente

alejada de la frontera tecnológica internacional. En este caso lo esencial es apoyar mecanismos eficientes de difusión de conocimientos técnicos ya existentes, adaptarlos a las condiciones nacionales (ecosistemas, materiales locales, rasgos idiosincrásicos de los mercados a los cuales están destinados los productos, etc.) e inducir su rápida utilización por parte de los agentes económicos locales. Este tipo de medidas deben recibir atención prioritaria en el caso de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, y deben complementarse con ingentes esfuerzos por ampliar los sistemas de capacitación laboral.

Para aumentar el gasto en actividades de innovación en las empresas productoras de bienes y servicios, los instrumentos de política más conocidos son: subvenciones a proyectos que cuenten con contrapartes en las empresas; incentivos tributarios a la inversión en investigación y desarrollo; atracción de inversión extranjera directa en actividades de uso intensivo de tecnología; líneas de financiamiento preferencial para la innovación tecnológica; capital semilla para impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica; parques tecnológicos e incubadoras de empresas, y compras del sector público, en aquellos países donde aún proceda. Estos instrumentos ya forman parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero su aplicación generalizada ha estado concentrada en unos pocos países, especialmente los de mayor tamaño, e incluso en ellos no ha alcanzado hasta ahora la escala deseada.

Un elemento esencial de este esfuerzo es apoyar la formación de todo tipo de asociaciones empresariales con fines de investigación, desarrollo o transferencia de tecnología, incluyendo centros tecnológicos sectoriales o locales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación.

La creación de instrumentos de promoción de la innovación tecnológica está estrechamente ligada a la elaboración de mecanismos apropiados de protección de la propiedad intelectual. En esta materia, la normatividad se relaciona cada vez más con los acuerdos internacionales, sobre todo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Conviene resaltar que en un mundo caracterizado por la marcada concentración en unos pocos países de la creación de conocimientos tecnológicos, esta transición impone costos no despreciables a los países en desarrollo, que son los importadores de tecnología. Sin duda, la mayor protección que ofrecen las normas internacionales puede ser decisiva para atraer inversión extranjera a ciertos sectores, fomentar las exportaciones de productos en los cuales la diferenciación por marcas es importante y aumentar la disponibilidad de algunos bienes y servicios de consumo. Al mismo tiempo, estas normas elevan los precios de los bienes, en los casos en que la protección de la propiedad se acrecienta, y restringen el desarrollo tecnológico por la vía de la imitación, que ha sido una constante en todos los países de industrialización tardía e incluso en muchas naciones hoy desarrolladas.

Por este motivo, es esencial que los países de la región, y todos los países en desarrollo, participen activamente, con posiciones comunes, en los foros internacionales pertinentes. En este sentido, entre los múltiples debates no resueltos cabe mencionar la necesidad de crear mecanismos que garanticen que dicha protección no eleve indebidamente los costos de adquisición de tecnología para los países en desarrollo ni los precios de bienes y servicios; contar con flujos internacionales de recursos orientados explícitamente a fomentar la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo, así como su mayor participación en los esfuerzos de investigación y desarrollo a nivel mundial; resguardar en los sectores sociales y en el agropecuario principios claros que protejan el carácter de bien público de ciertos tipos de conocimientos y, por ende, el acceso a ellos sin costo alguno; abordar los problemas muy especiales vinculados a la biodiversidad y analizar las virtudes relativas de los distintos mecanismos de protección de la propiedad intelectual en el caso del sector agropecuario.



El retraso en educación en América Latina

*José Pablo Arellano Marín**

Hay varios signos de que América Latina se va quedando atrás en el desafío de educar adecuadamente a su población en edad escolar. En efecto, a pesar de los logros en materia de cobertura y del claro mejoramiento en el acceso a la educación registrado en las últimas décadas, los aprendizajes logrados por los alumnos son muy insatisfactorios. Si bien la región progresa en términos de acceso a la educación, la calidad de ésta es muy inadecuada.

Durante el siglo XX, con la sola excepción de Haití, la enseñanza primaria prácticamente se universalizó. Aunque la duración de la educación primaria varía entre cinco y nueve años, podemos decir que la cobertura del ciclo de seis años de educación es casi universal. Por otra parte, la cobertura de la educación secundaria está expandiéndose en todos los países, aunque todavía faltan algunas décadas para llegar a que el 100% de los estudiantes complete los doce años de estudio.

Sin embargo, el principal atraso se registra en los resultados obtenidos en términos del aprendizaje que logran los estudiantes. Las comparaciones internacionales son escasas pero reveladoras:

- ◆ En las pruebas Timms de matemáticas y ciencias, Colombia (1995) estuvo un 25% por debajo de la media internacional y Chile (1999), un 20% por debajo del promedio internacional en matemáticas, mientras que países con ingreso por habitante comparable o incluso inferior lograron resultados muy superiores al nuestro. En matemáticas por ejemplo, Corea obtuvo un 20% por sobre el promedio; Hungría, un 9%; la República Checa y Malasia un 7% por sobre la media inter-

* Consultor de la CEPAL, Ex ministro de Educación de Chile

nacional; Rumania y Tailandia se ubicaron un 3% y un 4%, respectivamente, por debajo del promedio internacional para los 38 países, superando con claridad a los latinoamericanos.

- ◆ En el reciente estudio Pisa (2001), en matemáticas los estudiantes mexicanos se situaron, en promedio, un 23% por debajo del promedio de la OECD, y los de Brasil, un 33% bajo la media internacional para los 32 países participantes.
- ◆ En el estudio de destrezas de la población adulta (IALS) realizado en 1998, en el que Chile fue el único país latinoamericano de los 24 que participaron, los resultados indican que, incluso para la población más joven y que está estudiando o acaba de terminar su enseñanza, el aprendizaje es muy insatisfactorio. El 46% de los jóvenes de entre 15 y 24 años está en nivel 1¹ en matemáticas (preguntas que requieren desarrollo de una sola operación básica, normalmente adición). Estos jóvenes alcanzaron un resultado 18% inferior a la media de toda la población adulta participante en el estudio.
- ◆ Las encuestas de competitividad internacional que consultan sobre la apreciación que tienen los empleadores sobre la calidad del sistema educativo en distintos países, sitúan a los latinoamericanos en una situación muy inferior a la de los países de Europa del Este y de Asia del Este. En promedio, para los 19 países latinoamericanos encuestados por el *Global Competitiveness Report* de Harvard y el *World Economic Forum* (2001), la calificación sobre la preparación en matemáticas y ciencias entregada en las escuelas llega a 3,6 de promedio para los países latinoamericanos, comparado al 5,6 en Europa del Este y 4,9 en Asia del Este. En cuanto a la calidad de las escuelas públicas, los promedios llegan al 2,7, 4,9 y 4,2 respectivamente (Arellano, 2001).

Sin duda, la pobreza de las familias de los estudiantes y la insuficiencia de recursos para las escuelas contribuyen a explicar los bajos resultados alcanzados. Sin embargo, más importante que ello es el deficiente funcionamiento de las instituciones educacionales.

Los países han estado haciendo esfuerzos por elevar la inversión educacional, pero excepto en las mejoras en cobertura y acceso, los progresos en términos de calidad son muy limitados. Durante los años noventa la inversión pública en educación fue la que más creció en América Latina, pasando del 2,9% al 3,9% del PIB (el promedio para los países de la OECD es de 4,3% del PIB). El

¹ Se considera aceptable sólo a partir del nivel 3.

rendimiento de estos recursos no ha sido el deseable. Por ejemplo, en varios países se registra una reducción de la cantidad de alumnos por profesor en circunstancias en las que hay otras inversiones más urgentes y prioritarias.

La principal deficiencia se presenta en la gobernabilidad del sistema educacional. En los establecimientos públicos, por lo general, no existe la autoridad y/o capacidad de dirección adecuada. El ausentismo y las huelgas son frecuentes, lo que redundará en pérdida de clases. El personal no es evaluado y no puede ser removido de sus cargos cuando el desempeño es insatisfactorio. Habitualmente hay politización y/o fuerte influencia gremial en los nombramientos y ascensos. En algunos países, los docentes están en propiedad de sus cargos y los pueden transar con otros definiendo su ubicación, con independencia de la conveniencia para el funcionamiento de las escuelas. En algunos países o provincias, el empleador ni siquiera conoce el número de docentes contratado y en ejercicio de la docencia.

Los intereses corporativos son los que tienen más influencia sobre el sistema de educación pública. Los padres u otros actores sociales tienen escasa incidencia en el gobierno del sistema.

A todo lo anterior se agrega una alta rotación de las autoridades superiores de los ministerios de educación, lo cual genera una gran discontinuidad de políticas en una actividad que, por definición, requiere de una perspectiva a largo plazo.

Además, el sistema está sobrecargado de normas y regulaciones, su gestión es centralizada y muy débil, conservando la misma estructura de administración de hace varias décadas, antes de su masificación. Los mecanismos nacionales de evaluación de resultados y los estándares de desempeño esperado son prácticamente inexistentes.

En síntesis, América Latina ha demostrado capacidad para ampliar la cobertura y dar acceso a su población infantil a la escuela primaria, y en los próximos años logrará universalizar el acceso a la secundaria. El atraso, en cambio, en cuanto a la calidad de la educación que se ofrece, es marcado. Las deficiencias y dificultades para mejorar la calidad de la educación encuentran una seria limitación en la pobre gobernabilidad del sistema educacional.



Mejorar la gobernabilidad del sistema

Las líneas de acción para mejorar la gobernabilidad del sistema y así darle mayor capacidad de respuesta a los requerimientos de la educación en el siglo XXI son:

- ◆ **Descentralización y reforma en la gestión del sistema educativo.** Hay diversos caminos para descentralizar: gestión municipal, colaboración de organismos no gubernamentales, autonomía de las escuelas públicas, redes de escuelas rurales, administración por la comunidad, concesiones, etc. Lo importante es que los establecimientos educativos tengan capacidad de gestión y que estén sujetos a evaluación por sus logros en el aprendizaje de sus alumnos. Los ministerios de Educación necesitan modernizarse para realizar una gestión eficiente y para poder orientar el sistema en función de los nuevos desafíos.

- ◆ **Sistemas nacionales de evaluación.** Si el énfasis que se necesita es en la calidad educativa, es indispensable contar con buenos sistemas de medición de calidad. Ello supone la creación, o el fortalecimiento cuando ya existen, de sistemas nacionales de medición de resultados. Junto a la excelencia técnica de estas mediciones es necesaria la difusión de resultados, lo cual contribuye a la rendición de cuentas por parte de las instituciones educacionales y a la información de los padres. En el caso de instituciones autónomas, complejas y diversas, como las de educación superior, es indispensable introducir mecanismos de acreditación de programas de acuerdo con estándares internacionales.

- ◆ **Optimizar la asignación de recursos.** La descentralización exige revisar el modo de asignación de recursos pasando de las formas más tradicionales a aquellas que incentiven la respuesta de las instituciones al mejoramiento de calidad. Las fórmulas precisas dependerán de los modelos de descentralización utilizados, pero tienen en común la sustitución de mecanismos de asignación en base histórica a otros que introduzcan una mayor equidad y promuevan la eficiencia en el uso de los recursos.

Financiamiento educacional en los próximos quince años

José Pablo Arellano Marín*

Disponibilidad global de recursos

La disponibilidad global de recursos dependerá del crecimiento económico que se registre durante los próximos tres quinquenios. La actual podría caracterizarse —en promedio— respecto de las perspectivas económicas de la región, como una situación de cauteloso optimismo. Las proyecciones del crecimiento del PIB de la región para el próximo quinquenio superan el 3% de crecimiento registrado en los años noventa 90 y 2% en los ochenta (IMF, WEO).

No es el propósito realizar aquí proyecciones de crecimiento económico para los próximos quince años, sin embargo, podemos anticipar con bastante seguridad, que lo esperable es que la situación de los próximos tres lustros sea más favorable, en términos de crecimiento, que la de los últimos quince años. Hay que recordar que recién en 1996 el PIB por habitante de América Latina recuperó el nivel de 1980.

Principales demandas de recursos desde el sector educación

El factor demográfico, a diferencia de lo ocurrido en los últimos treinta años se convertirá en un factor que comparativamente reducirá la presión por mayores recursos. A nivel latinoamericano, la población de menos de veinte años se reducirá en 7 puntos porcentuales durante los próximos quince años.

* Consultor de la CEPAL, Ex ministro de Educación de Chile

Las principales demandas de fondos provendrán, por una parte, de la necesidad de mejorar la calidad de la educación primaria y, en varios países, de la secundaria, que muestra resultados abiertamente insatisfactorios. Por otra parte, habrá una fuerte demanda por expandir la cobertura en la educación preprimaria, y especialmente, en la postprimaria (secundaria, terciaria y permanente).

Estas demandas son resultado de lo ocurrido en las décadas pasadas, en las que se alcanzó, casi sin excepciones, la cobertura bruta total de la educación primaria. Para la región en su conjunto la tasa de escolaridad bruta alcanza al 114%. En secundaria, en cambio, son una excepción los países en los que la tasa de cobertura supera el 75%. Para el conjunto de países de América Latina la cobertura bruta es del 62% (se trata de la secundaria general que dura de dos a tres años).

En educación superior las tasas de cobertura son menos de la tercera parte de las que se registran en secundaria, llegando al 19% a nivel regional. La tasa de cobertura se duplica en algunos países.

La demanda de recursos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria proviene, por una parte, de la constatación de los bajos resultados que muestran los alumnos en términos de aprendizaje y, por otra, de la baja cantidad de recursos invertidos por alumno, lo que se traduce en falta de recursos para financiar los insumos básicos necesarios para proporcionar una educación de calidad. Esta baja inversión por alumno se constata al comparar las grandes diferencias entre alumnos de distintos niveles de ingreso, y al observar que en los últimos años se ha registrado en varios países una caída en la cantidad de recursos por alumno, ya sea por reducciones presupuestarias y/o por una rápida expansión de cobertura que no contó con la cantidad de recursos necesarios.

La falta de recursos por estudiante y los problemas de calidad se ven agravados por la deficiencia en su administración, que se traduce en que los resultados obtenidos con iguales recursos difieran enormemente entre escuelas.

El otro factor importante a considerar es la baja calidad educativa que se registra en las escuelas donde asisten los alumnos de familias más pobres, que son precisamente quienes por su entorno cultural necesitarían una educación de mejor calidad en la escuela.



Altos costos en la demanda por mayor cobertura

Elevar la cobertura y atender a los alumnos que hoy no están siendo atendidos en secundaria y en superior resultará bastante más costoso por alumno que lo que resulta actualmente, a menos que se termine, una vez más, sacrificando la calidad.

En el caso de los alumnos de secundaria, esto se debe a que la educación secundaria es más cara por alumno que la primaria, porque para ampliar la cobertura sin deteriorar el nivel de aprendizaje que logran los alumnos que actualmente están siendo atendidos se requieren más recursos por alumno (políticas compensatorias a través de becas, internados para estudiantes del sector rural, etc.). La educación secundaria cuesta, en promedio, cerca de 30% más que la primaria, y esto se debe tanto al menor número de alumnos por profesor, como a las mayores remuneraciones de los maestros de secundaria.

En el caso de la educación superior, los costos por alumno son varias veces más altos que los de primaria. En países como Argentina y Brasil son diez veces más altos; en Chile y México, los cuaduplican; en la OECD los costos por alumno de la educación terciaria son casi 2,5 veces más elevados que los de primaria.

Como regla general, entonces, debe tenerse presente que la presión por proporcionar una mayor matrícula en la enseñanza superior requiere de un gasto por alumno diez veces mayor que el costo actual por alumno en la enseñanza primaria o secundaria.



La principal opción en la asignación de recursos públicos

El gasto público en educación en América Latina pasó de 2,9% del PIB, en 1990, a 3,9% en 1998-1999 (véase el cuadro del anexo). En los países desarrollados esta proporción permanece más o menos constante en 4,6%.

Si se realizara un esfuerzo muy significativo por aumentar los recursos públicos destinados a la educación en América Latina durante los próximos quince años, se podría contar con 1,5% del PIB de recursos públicos adicionales.

Las dos grandes demandas por recursos que se identificaron (cobertura en secundaria y superior y mejoras en la calidad de primaria y secundaria)

resultan imposibles de abordar simultáneamente con los recursos públicos. Duplicar la actual cobertura en educación superior y elevar en 50% la cobertura en secundaria costaría cerca de 1,5% del PIB. Un costo similar representa elevar en un 50% los recursos actualmente invertidos por alumno en la enseñanza primaria y secundaria, de modo de llevarlas a los niveles de inversión por alumno en términos de PIB per cápita de los países más desarrollados.

Esta tensión entre cobertura del nivel superior y secundario y calidad en el nivel escolar es también una tensión con connotaciones directas en el plano de la equidad, ya que los que se beneficiarían de la mayor calidad educativa son los más pobres, mientras que en el caso de la mejor cobertura serían los de ingresos medios y altos.

Esta demanda de mayor cobertura será muy intensa, ya que responderá a los mayores requerimientos que el propio mercado del trabajo irá planteando y, con toda seguridad, a raíz de los cambios tecnológicos en curso, se hará sentir incluso con mayor fuerza que en las últimas décadas.

La demanda con mayor capacidad de imponerse será, sin duda, la de expansión de la cobertura en secundaria y superior. Si se quiere evitar que el mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los más pobres quede postergado, se requiere establecer políticas explícitas de recuperación de costos en los casos de establecimientos públicos y/o permitir la oferta privada autofinanciada.

Parte de la demanda por mayor cobertura en educación superior deriva de la incapacidad de la educación secundaria para preparar adecuadamente para el mundo del trabajo. Una buena educación secundaria vocacional o técnica, si bien puede ser más costosa evaluada con una perspectiva de corto plazo, puede ayudar a que los jóvenes egresados logren una inserción laboral en empleos de mejor calidad y, por tanto, no perciban que la única alternativa es incorporarse inmediatamente a la educación superior.

En América Latina una baja proporción de los estudiantes de secundaria sigue la modalidad vocacional, 16% en comparación a más de 30% en los países europeos.



Aportes privados al financiamiento de la educación

Durante los últimos años, la contribución privada al financiamiento educacional ha adquirido una creciente importancia. Todo indica que ello seguirá

siendo así en los próximos años, tanto por las limitaciones en la capacidad financiera del Estado como porque los beneficios de la educación que va ampliándose tienen una marcada rentabilidad privada. La contribución privada en el financiamiento de las instituciones educacionales en los países de la OECD alcanza al 1,2% del PIB, variando desde montos poco significativos hasta un 2,9% en Corea. El financiamiento privado a instituciones educacionales se dobló como proporción del PIB entre 1990 y 1997, pasando de 0,6% al 1,2% del PIB. En América Latina no se dispone de cifras confiables, pero todo indica que el financiamiento va desde el 0,5% del PIB en algunos países hasta el 2,7% en Chile.

Es interesante anotar que en diez de quince países de la OECD de los que se dispuso de información, más del 80% de las instituciones de educación superior cobran a sus alumnos por sus estudios, y que en siete de los ocho países de los que se tuvieron datos la contribución financiera del sector privado creció en los años noventa bastante más que la del Estado.

Uno de los niveles educativos que está teniendo un desarrollo importante en respuesta a los cambios tecnológicos y a los cambios que impone la sociedad de la información es la llamada educación permanente. Por sus características, esta modalidad educativa puede descansar en buena medida importante en los propios interesados y/o en sus empleadores.

En los países de la OECD los adultos de entre 25 y 64 años participan, en promedio, en el equivalente a más de un año de educación continua. Especialmente lo hacen quienes completaron la educación superior, que, también en promedio, destinan tres veces más tiempo a la capacitación y educación de adultos que los que no completaron la secundaria superior.

La educación permanente puede ser una fuente de estímulos, de renovación e incluso de ingresos para el sistema educacional tradicional, especialmente en las instituciones de nivel universitario y secundaria técnica.



Gasto en remuneraciones

Un análisis especial merece el gasto en remuneraciones, ya que es, de lejos, el principal componente de los gastos educacionales, dando cuenta de más del 80% de los costos.

Dos elementos explican el comportamiento de los gastos en remuneraciones: la remuneración por profesor y la cantidad de alumnos por docente.

Las remuneraciones de los maestros guardan una estrecha relación con las remuneraciones promedio del país y, por tanto, con el ingreso per cápita. Por lo mismo, en la medida que el PIB per cápita crezca en los próximos quince años, también lo harán las remuneraciones de los docentes. Ésta será la principal fuente de crecimiento de la remuneración docente y el principal destino de los mayores recursos destinados a la educación en términos reales. Si el PIB per cápita creciera al 3% promedio durante los próximos quince años, ello permitiría como mínimo un aumento del 56% en los ingresos reales promedio de los docentes¹. Ese sería el destino principal de los mayores recursos invertidos en educación durante el periodo. El resto iría a la contratación de profesores para atender a la mayor cantidad de estudiantes tanto por razones de crecimiento de la población como por expansión de la cobertura.

Existen variaciones importantes en las remuneraciones docentes entre países, que van más allá de las diferencias en los niveles promedios de salario y, por tanto, de ingreso per cápita. El salario inicial en primaria en América Latina varía entre el 60% y el 160% del PIB per cápita. El promedio es muy similar al de los países de la OECD, alcanzando cerca de un 110% del PIB per cápita al inicio de la carrera.

Un estudio reciente para doce países latinoamericanos, que con base en encuestas de hogares realizadas a mediados de los años noventa por la CEPAL compara las remuneraciones de los docentes con otros profesionales, concluye que buena parte de las menores remuneraciones que reciben los docentes en comparación a otros profesionales de iguales características se explica por la menor jornada laboral. En ese mismo estudio se indica que la carga horaria semanal de los docentes varía entre 6,7 y 22 horas menos según los países (el primer índice corresponde a Venezuela y el segundo a Bolivia). Al comparar jornadas equivalentes, las diferencias prácticamente desaparecen (Liang, 1999).

Durante los años noventa, en la mayoría de los países de América Latina se produjo un importante aumento en las remuneraciones de los profesores, superior al del resto de los asalariados. Este mejoramiento acompañó, en la mayoría de los casos, la recuperación de la situación fiscal. Aún así, las remuneraciones resultan, en varios países insuficientes para reclutar a los jóvenes más destacados que egresan de la secundaria para que sigan la profesión docente.

El segundo elemento determinante del gasto en remuneraciones es el número de alumnos por profesor. En la mayoría de los países de América Latina

¹ Nos referimos al promedio del conjunto de los docentes. Cada docente en particular en quince años de carrera recibiría los aumentos correspondientes a su carrera más éstos que derivarían del crecimiento del ingreso del país y de los salarios promedios en la economía.

ha estado reduciéndose la cantidad de alumnos por profesor tanto en la educación primaria como en la secundaria. Los rangos de alumnos por profesor en primaria actualmente van desde 30 alumnos en Chile, 29 en Costa Rica y 28 en Ecuador y México, pasando por 20 en Uruguay y 21 en Paraguay, hasta llegar a 12 en Cuba.

El factor principal para explicar las diferencias entre países está asociado a prácticas, costumbres y decisiones de política educacional, que rara vez resultan de un examen de las políticas más efectivas para mejorar la calidad de la educación.

En algunos casos excepcionales juegan un papel preponderante los incentivos, como en el caso de Chile donde las escuelas públicas y privadas reciben un pago por alumno, lo cual explica que se registre un mayor promedio de alumnos por profesor (30 en primaria).

La reducción de alumnos por profesor puede deberse a dos motivos o a una combinación de ambos: menos alumnos en la sala de clases o más tiempo de los docentes para trabajo fuera del aula (preparando clases, atendiendo a los padres, trabajando como equipo, preparando materiales, etc.). El efecto sobre la calidad de la educación de estas situaciones es distinto y merecería ser examinado para definir prioridades en la asignación de recursos.

En síntesis, para los próximos quince años hay otras prioridades en términos de cobertura y calidad más urgentes que las reducciones generalizadas en el número de docentes por alumno.



Nuevas tecnologías

Una importante nueva demanda de recursos proviene de las nuevas tecnologías de información y su uso en las escuelas. Ellas ofrecen valiosas posibilidades de aprendizaje, y su manejo es también un requerimiento cada vez más importante en el mundo del trabajo (la proporción de los trabajos que requieren una competencia en las tecnologías de información, por ejemplo, es cada vez mayor).

En varios países latinoamericanos se realizan esfuerzos para equipar los establecimientos educacionales con computadores y conectarlos a Internet. La presión por no quedar tan rezagados en esta materia se convertirá en una creciente demanda de recursos. Su aprovechamiento hace indispensable contemplar no sólo recursos para equipos y conexión sino también para entrenar a los profesores. Sin una preparación adecuada de los maestros difícilmente podremos contar con un uso apropiado desde el punto de vista pedagógico de esta

inversión. Se estima que el equivalente a cerca de un 20% de la inversión en equipos debe destinarse al entrenamiento de los maestros.

A futuro observaremos una baja en el costo de los equipos y redes de comunicaciones, pero no hay que despreciar el costo de mantenimiento, soporte técnico y reposición por rápida obsolescencia que demandan estas inversiones.



Anexo

Gasto público en educación en América Latina

(porcentaje del PIB en 1990-1991 y 1998-1999)

País	1990-1991	1998-1999
Promedio simple	2,9	3,9
Argentina	3,3	4,7
Brasil*	3,7	3,9
Chile	2,6	3,9
Colombia	3,2	4,7
Costa Rica	3,8	4,4
Guatemala	1,6	2,3
Honduras	4,3	4,1
México	2,6	3,8
Nicaragua	5,0	5,7
Panamá	4,7	6,0
Paraguay	1,2	3,7
Perú	1,3	2,2
República Dominicana	1,2	2,8
Uruguay	2,5	3,3
Venezuela	3,5	3,8
OECD (promedio)		4,6
Suecia, Noruega, Dinamarca		6,6
Japón, Corea, Filipinas		3,6

Fuentes: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

OECD Education at a Glance.

* Estimación del gasto social consolidado. El promedio 1998-1999 corresponde a la cifra de 1998.

Nota: Se excluyen Bolivia y El Salvador, ya que para estos países sólo se dispone de información a partir de 1995 y 1994, respectivamente.



Bibliografía

LIANG, Xiaoyan (1999). Teacher Pay in 12 Latinamerican Countries: How does Teacher Pay Compare to Other Professions? What Determines Teacher Pay and Who are the Teachers. World Bank .

OECD (2000 , 2001). *Education at a Glance*.

Tercera Parte

Casos de países

La reinención de la escuela pública Proyecto Pléyade 1997-1998 (Colombia)¹

María Carolina Nieto Angel*

PLÉYADE fue definido como un «proyecto del Ministerio de Educación Nacional, orientado a conseguir una amplia movilización social en torno a la escuela para desarrollar actividades que orienten y faciliten la participación de la comunidad en el mejoramiento de la convivencia, el desarrollo del conocimiento y la buena gestión de las instituciones».

La justificación conceptual del proyecto se fundamentó en la idea de que para conseguir cambios sustanciales en la dinámica de la institución escolar no basta con reformas de tipo legal o administrativo, ni con programas de formación de docentes o mayor dotación de textos, mobiliario y equipos. Si bien todo eso es importante, PLÉYADE sostuvo que «es necesario penetrar en forma eficaz en el imaginario social sobre la escuela, planteando a la comunidad de padres, maestros, empresarios y los propios estudiantes una nueva manera de “imaginar” el proceso educativo».

Esa transformación cultural que se propuso el proyecto necesitó de estrategias que facilitaran la incorporación activa de sectores tradicionalmente desvinculados de la escuela, pero que forman parte de la comunidad educativa —noción que fue incorporada en la Ley General de Educación con un espíritu amplio pero que ha tenido para muchos un significado limitado a las personas más directamente relacionadas con el funcionamiento de la institución escolar (docentes, personal administrativo, padres de familia)—.

* Consultora colombiana que ha desempeñado altos cargos en el sector educativo.

¹ Este texto está basado en el documento del Ministerio de Educación Nacional y Fundación FES: *La movilización de la esperanza. Proyecto Pléyade*, informe final 1997-1998, Bogotá, mayo de 1999, y en una entrevista concedida por Francisco Cajiao, coordinador técnico del proyecto, el 16 de abril de 2002.

Con la mira puesta en la totalidad de escuelas de educación básica primaria urbanas oficiales del país (aproximadamente 7000), el proyecto estructuró una dinámica de movilización social.

El principio en el que se basa el paradigma es que la escuela es un patrimonio común y que su carácter de «pública» no se lo da el simple hecho de ser fundada por el Estado sino porque toda la comunidad contribuye a su desarrollo y porque la educación de los niños y jóvenes se convierte en algo que compete a toda la sociedad y no sólo a los maestros. Se propuso la imagen de una escuela interesante, alegre, plena de sorpresas, abierta a la hospitalidad y al intercambio de experiencias. La manera como se concretó la formulación de ese nuevo paradigma escolar fue a través de un relato fantástico, «Curiosos viajeros del año 2500», que se encuentra en el primer módulo del trabajo *El largo y sorprendente viaje de las pléyades*. Este relato fue reproducido de manera que los niños lo leyesen como un cuento, para luego ser trabajado como un texto abierto que invita a imaginar la escuela más útil y divertida. Gracias a él fue posible introducir un nuevo lenguaje y un conjunto de símbolos que permitieron cohesionar pensamientos y acciones en medio de la gran diversidad de instituciones escolares que tiene el país. El nombre mismo de *pléyade* invitó a la sociedad a pensar en una constelación y en las escuelas como un conjunto de estrellas que brillan con luz propia.

Las actividades del proyecto se plantearon como un viaje al futuro social (el planeta Tierra en el año 2500) usando dos estrategias muy simples: la conversación y la investigación. Ambas estrategias —cruciales en el proceso de acumulación de saber y en la construcción de comunidad— se desplegaron alrededor de tres temas de forzosa referencia en la cotidianidad de la vida de niños y maestros: la calidad de vida (el ambiente donde se da la formación), el conocimiento o espíritu científico (a través de la pregunta, la experimentación, las teorías infantiles sobre la sociedad, la naturaleza y el acontecer cotidiano) y la gestión escolar (todo aquello que se hace para convertir los sueños en una realidad concreta a partir de proyectos específicos).

Para reforzar estos tres temas se utilizaron tres herramientas prácticas para ser aplicadas en todas las escuelas, logrando así no sólo una identidad de lenguaje sino unas prácticas comunes susceptibles de ser sistematizadas. Estas tres herramientas son juegos que practicaron los niños de todas las escuelas involucradas en el proyecto: *La estrella de cinco picos*, diseñado con la intención de hacer un diagnóstico sobre la calidad de vida, buscaba averiguar qué era lo que más gustaba y disgustaba a los niños sobre la escuela. Allí se encontró que lo que más gusta a los niños son sus maestros (26%) y lo que menos es el espacio físico de la escuela (28%). *Hacer preguntas y escribir libros*, el segundo juego, invita a formular las preguntas que más los inquietan, luego a clasificarlas según su naturaleza y finalmente a escribir sobre la exploración de respuestas posibles a sus preguntas. Gracias a la creatividad de los niños se impulsó la creación de

novedosos materiales educativos en la misma escuela, se invitaron expertos en los temas investigados, se promovieron concursos y eventos literarios. *El big bang de los deseos* permitió que los niños expresaran deseos sin ninguna restricción y luego de discutir en grupo la manera en que podrían hacerse realidad, formularan un proyecto de aula para lograrlo. Este fue un juego destinado a inducir reflexiones sobre la gestión escolar y fortalecer la cultura de los proyectos.

En el desarrollo de todas estas actividades se fueron vinculando diversas organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno, a través de una organización muy dinámica y flexible que llegó a involucrar a 410 entidades. A partir de la idea de una constelación, se organizaron comités departamentales conformados por las respectivas secretarías de Educación departamental y por organizaciones no oficiales que se vincularon como administradoras (para el manejo de los recursos del proyecto y la contratación de las entidades acompañantes); coordinadoras (líderes del proceso departamental y enlaces con la organización nacional); ejecutoras o acompañantes (realizan visitas de acompañamiento a las escuelas, aplican el proyecto y evalúan), o de apoyo (apoyo en frentes específicos). En total se vincularon como acompañantes 280 entidades entre cajas de compensación familiar, ONG, instituciones de educación superior y centros educativos. Como acompañantes realizaron como mínimo cinco visitas a cada escuela pública participante en el proyecto con un costo de 500 dólares por escuela. Según el informe del proyecto, hacia 1998 se había logrado la movilización de 1.845.090 personas entre niños, niñas, maestros y acompañantes directos. Un promedio de 25 escuelas fue acompañada por cada entidad.

Francisco Cajiao, coordinador técnico del proyecto, observa que de los muchos logros de PLÉYADE, dos fueron fundamentales:

1. Se logró una movilización social en torno a la escuela.
2. Se desarrolló un nuevo paradigma de escuela.

En cuanto a lo primero, se destaca que la participación social en la escuela no se concibió como una veeduría ni se limitó a los padres de familia, sino que se aplicó como una movilización actuante, logrando que se pusieran en funcionamiento recursos que existen en la sociedad pero que no están siendo utilizados en torno a la institución escolar. Fue así como se habilitaron espacios físicos, se ofrecieron talleres dictados por profesionales vinculados a la empresa privada y se logró expandir una capacidad orgánica articulada de recursos sociales. Una gran variedad de ofertas culturales llegó a la escuela, y gracias a ese lenguaje simbólico que se utilizó en el proyecto fue posible fortalecer vínculos entre escuelas, Gobierno y entidades no oficiales, haciendo visible la escuela como propiedad comunitaria. Un subproducto de esta movilización es haber demostrado que con pocos recursos directos del Estado por escuela es posible movilizar una gran inversión social y financiera.

En cuanto al nuevo paradigma de escuela que logró fluir de PLÉYADE, Cajiao destaca que el proyecto partió de reconocer la diversidad de las escuelas permitiendo que cada una avanzara a su modo. En lugar de asumir la igualdad de todas las escuelas, se buscaron factores de cohesión a través del lenguaje simbólico, lo que permitió conversar en medio de la diversidad. Otra manifestación de ese nuevo paradigma es que no se trabajó con contenidos preestablecidos, sino a partir de los contenidos propuestos por los niños y no se habló de evaluar la escuela por lo que le falta, sino por lo que ha logrado —desplegado como un tesoro que fue puesto a conocimiento de toda la sociedad mediante exposiciones y encuentros de todos los miembros vinculados al proceso—. Como expresión de ese nuevo paradigma, la productividad de la escuela se mide por su capacidad de generar conocimiento, por ello, no se plantearon sesiones de lectura sino proyectos para escribir libros a partir de las inquietudes de los niños.

Con todo esto, afirma Cajiao, se puso a prueba la hipótesis según la cual la escuela sí puede transformarse y es receptiva a un tipo de lenguaje diferente. La nueva imagen de la escuela se planteó a través del relato fantástico. No se habló de la escuela ideal, sino de una escuela que ya existe, una escuela productiva, dialogante, interactuante.

Adicionalmente a estos logros sustanciales, los logros en metas físicas del proyecto se resumen en:

- ◆ 7.634 escuelas con procesos activos de acompañamiento.
- ◆ 416 entidades vinculadas.
- ◆ 33.265 ejemplares del material de trabajo distribuidos (dos módulos, informe de avance y cuadernillo para la sistematización de la información).
- ◆ 32 comités departamentales.
- ◆ 7.483.000 de pesos ejecutados hasta 1998.

Por la magnitud de recursos humanos, intelectuales y hasta financieros movilizadas en este proyecto, PLÉYADE constituye un caso positivo y ejemplar sobre las posibilidades reales de fortalecer la escuela pública a partir de una propuesta que cree en el maestro como protagonista fundamental del proceso educativo y que cree firmemente en la capacidad del sistema educativo para reformarse. El impacto cultural de un proyecto como éste requiere continuidad en su ejecución.



Proyectos innovadores y exitosos en Chile

P-900

*José Pablo Arellano Marín**

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las escuelas básicas de sectores pobres (P-900) persigue apoyar al diez por ciento las escuelas con peor rendimiento y mayores necesidades, para que los alumnos del primer ciclo de educación básica (hasta cuarto año) logren dominar las destrezas culturales básicas: lectura, escritura y matemática elemental. Las escuelas más vulnerables son seleccionadas con base en los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje (SIMCE).

Así, bajo el principio de la discriminación positiva, el P-900 —que comenzó en 1990 con el apoyo financiero de los gobiernos de Suecia y Dinamarca y sigue funcionando a la fecha— ha generado acciones para que el contexto en que se desarrolla el trabajo de profesores y estudiantes sea el más adecuado, para aumentar la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y también para mejorar la gestión escolar. A través de este programa se entregan materiales pedagógicos y se ofrece asistencia técnica, que consiste en talleres para educadores y el apoyo de monitores jóvenes para alumnos de hasta cuarto básico. Originalmente, el P-900 incluía sólo el primer ciclo básico, pero desde 1998 se amplió para cubrir desde kínder —o segundo nivel de transición— hasta octavo, es decir, toda la enseñanza básica. El Ministerio de Educación firmó convenios a tres años de plazo con cada escuela para que se diseñara una estrategia que les permitiese superar su situación. Pasado ese período, debería evaluarse su gestión. Hasta hoy han participado en este programa 2.361 establecimientos, con más de medio millón de alumnos, casi veinte mil docentes y quince mil monitores. Se ha registrado un claro mejoramiento en el aprendizaje logrado por los alumnos en esas escuelas.

* Consultor de la CEPAL, Ex ministro de Educación de Chile



Proyectos de mejoramiento educativo

A principios de la década del 90 se estableció un fondo para Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), orientados no sólo a perfeccionar la educación básica y media, sino también a fortalecer la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos. Inédito, este programa se ha convertido en un importante desafío para los profesores y directivos. A partir de su diagnóstico particular, cada comunidad educativa define su proyecto. El equipo docente diseña las acciones más pertinentes para sus alumnos y establece metas, plazos y estrategias de evaluación; todo ello, orientado a enfrentar situaciones problemáticas y a promover innovaciones en los procesos pedagógicos o de gestión.

Para obtener financiamiento público, los PME compiten entre sí en concursos de carácter provincial que evalúan su calidad técnica, su impacto sobre el aprendizaje y el nivel de riesgo socioeducativo del establecimiento. Una vez seleccionados, los colegios reciben los fondos y un paquete de apoyo didáctico que les permite contar con las herramientas, equipos e insumos básicos (televisor, videograbador, retroproyector, etcétera) para desarrollar sus programas, los cuales duran habitualmente entre dos y tres años. Esta iniciativa se ha transformado en una buena experiencia de descentralización pedagógica. Para apoyarla, el Ministerio ha otorgado a los equipos directivos de las escuelas y liceos la posibilidad de administrar directamente los fondos que reciben. Aquellos establecimientos que han utilizado esa facultad se sienten más responsables del proyecto, han podido contar con los materiales y recursos oportunamente, dan cuenta pública de ellos a sus docentes, alumnos, padres y autoridades y, en muchos casos, han logrado allegar otros aportes de la comunidad, optimizando de esta forma el financiamiento directo del Ministerio de Educación. Algunos ejemplos de PME interesantes —y que se encuentran con bastante frecuencia— son los radios escolares, los diarios e incluso algunos informativos de televisión que los profesores han realizado con sus alumnos para fortalecer las capacidades de lenguaje y las comunicaciones.

Estas experiencias se han transformado en aprendizajes muy importantes para los niños. Hay noticieros escolares televisados en Punta Arenas y en Arica, en Corral y en Pintué, por nombrar sólo algunos. En algunos lugares, radios, periódicos o telenoticieros incluso han salido de los colegios y se han convertido en medios informativos de los vecinos; esto ha ocurrido con frecuencia en sectores rurales. En una escuela rural de la zona central instalaron una estación meteorológica para apoyar las matemáticas. Al profesor le salía más fácil enseñar así los decimales, que eran difíciles de aprender para esa escuela. En otro establecimiento habían formado un apiario; algunos han preferido los cultivos hidropónicos. Estas experiencias han movilizado también a la comunidad. Por ejemplo, los alumnos de la estación mencionada entregan todos los días sus

informes meteorológicos a una radio local y son altamente valorados por los vecinos; incluso algunas madres en Chiloé han conocido las mediciones que sus hijos estaban haciendo en la escuela, a través de un programa radial.

Después de casi diez años de desarrollo de este programa se ha materializado una gran cantidad y variedad de proyectos en casi todos los establecimientos educacionales y, a raíz de los innovadores resultados que se han conseguido, esta práctica se ha ampliado a todos los ámbitos del sistema. Se ha creado un Programa de Mejoramiento de la Infancia, para atender a la población parvularia, otro PME para educación especial y recientemente se inició uno para educación de adultos. Así mismo, los PME de «segunda generación» persiguen objetivos más exigentes.

Estas iniciativas han mejorado las condiciones de la educación escolar subvencionada, han acentuado la renovación docente, han incentivado el trabajo colectivo de los profesores y han permitido la descentralización pedagógica, una mejor gestión de los establecimientos y un mayor perfeccionamiento para los maestros.



Proyectos innovadores y exitosos en Chile

Pasantías y estudios de diplomado para docentes

*José Pablo Arellano Marín**

Para todas las iniciativas de la reforma educacional se ofrecen becas de perfeccionamiento, pero probablemente la acción más novedosa ha sido la referente a los cursos en el extranjero. El programa, creado en 1996, se orientó a todos los profesores, pero sobre todo a los docentes de aula del sistema subvencionado. Divididos en pasantías y cursos de diplomados (según si duran dos o cinco meses), estos programas han tenido la virtud de aprovechar la enorme capacidad que existe en el mundo y que no teníamos en Chile. También ha internacionalizado profesionalmente a nuestros maestros y nuestra educación. Entre 1996 y 1999 —luego de los procesos de selección correspondientes— han hecho pasantías y diplomaturas más de 3.200 educadores, que provenían de 309 comunas de las trece regiones de Chile. El costo promedio de las pasantías ha sido de poco más de 7.000 dólares por profesor y su duración, de alrededor de dos meses. Los estudios de diplomado cuestan casi 13.000 dólares en promedio y duran algo más de cinco meses.

En las pasantías han participado integrantes de todos los niveles, en tanto los diplomados provenían de la enseñanza básica, media y educación especial, y también del ámbito directivo. Los cursos se han dictado en una veintena de países, la mayoría de ellos del continente americano y de Europa Occidental, aunque también en Israel y Nueva Zelanda. En el caso de los diplomados, realizaron parte de los estudios en el extranjero y otra etapa en instituciones nacionales.

Varios de los testimonios que hemos recibido reflejan que los objetivos de esta iniciativa se están cumpliendo a cabalidad. Un profesor de Pichilemu que cursó una pasantía de Educación Tecnológica en España, concluyó a su regreso que era «de una importancia vital conformar en mi comuna un Departamento de

* Consultor de la CEPAL, Ex ministro de Educación de Chile

Educación Tecnológica, que apoye el quehacer profesional de los colegas mediante talleres de capacitación compartida, y que redundará en que los aprendizajes de los alumnos les sean pertinentes y significativos». Más allá de su especialidad, contaba que «en el aspecto profesional, ha sido una gran oportunidad de enriquecer mi vocación de maestro y ha despertado una necesidad permanente de incrementar mis conocimientos relacionados con el área de tecnología, a la vez de aumentar también mi acervo cultural, al intercambiar experiencias con colegas de distintas regiones del país y del extranjero»; entre otras actividades, este profesor había aprovechado para visitar varias industrias y conocer los principales museos de Madrid, París, Londres e incluso el moderno Guggenheim de Bilbao.

Algunos profesores rurales favorecidos en 1996 no habían venido nunca a Santiago hasta que los despedimos rumbo a sus nuevos destinos (Canadá, Colombia, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, etcétera), que también les eran desconocidos. Ese solo hecho ya les significaría un enriquecimiento personal y el curso en el extranjero, indudablemente, un avance profesional. Estas experiencias han tenido un efecto multiplicador. Así, por ejemplo, un grupo de 22 profesores de inglés que asistieron en 1999 a un curso de entrenamiento impartido en Nueva Jersey (Estados Unidos), explicaba en su informe que «uno de nuestros compromisos era el proyectar lo aprendido en nuestras respectivas unidades educativas y hacia la comunidad. Esto se ha logrado mediante diversos talleres que cada uno de nosotros ha realizado para que otros profesores reciban parte de lo aprendido en Seton Hall y realicen sus actividades académicas en forma dinámica y educativa para los alumnos».

En varias ocasiones, los pasantes y diplomados —con apoyo del Ministerio de Educación— han conseguido que el o los profesores que les hicieron clases en el extranjero vengan a Chile.

Se puede seguir con los ejemplos. Un grupo de veinte profesores de la comuna de Palmilla partió hacia Canadá hace algunas semanas, por su propia iniciativa y juntando ellos el dinero; acudirían a la universidad donde uno de ellos ya realizó su pasantía, y esa misma casa de estudios les estaba prestando apoyo. Otros municipios (La Florida, Santiago) y algunos colegios particulares subvencionados han organizado pasantías para sus profesores y también lo han hecho con sus propios recursos.

Un educador escribió una carta abierta desde Iowa (Estados Unidos), donde se estaba especializando en ciencias naturales, para compartir «la magnífica instancia de verse inmerso en una realidad que invita a la persona a realizarse, a vivir intensamente la vida, a recuperar la capacidad de asombro que estaba dormida y que, en definitiva, le permite seguir abordando su vocación de profesor ya renovada. [...] Ruego a Dios que este programa de perfeccionamiento pueda prolongarse en el tiempo y que otros profesores, tal como yo, tengan la magnífica

oportunidad de crecer profesionalmente en el extranjero. Importante es recalcar que mi compromiso de diseminación recién comienza. Que sabré evaluar cada instancia y ubicar una semilla que germinará en tierra fértil, en el corazón del profesor».

Reconocimientos como los descritos son los que ratifican la decisión de mantener estos programas de perfeccionamiento para docentes.



Proyecto educativo Líderes del Siglo XXI

*María Carolina Nieto Angel**

El proyecto educativo Líderes del Siglo XXI nace en 1994 como una iniciativa del Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Santafé de Bogotá¹ y se propone mejorar la calidad de la educación mediante el mejoramiento de la gestión de las instituciones escolares. Esta experiencia se destaca en el país no sólo por ser una iniciativa del sector empresarial que concibe el mejoramiento de la educación como un asunto estratégico de la sociedad colombiana, sino porque constituye un ejemplo de cómo es posible alcanzar simultáneamente objetivos de equidad y competitividad.

El proyecto asume que las instituciones educativas tienen una función social que puede llegar a cumplirse con altos estándares de calidad a través de procesos de mejoramiento continuo. En ese sentido, las instituciones educativas pueden ser pensadas y gestionadas como empresas que se proyectan hacia el futuro, definiendo una misión o razón de ser, una visión, unas metas y unas estrategias para alcanzarlas. Así como en las empresas el proceso de mejoramiento continuo está basado en la identificación y uso de indicadores que permitan medir el progreso y evaluar el impacto de las estrategias escogidas, las instituciones escolares pueden avanzar en el mismo sentido.

Los siguientes fundamentos inspiran el proyecto:

- ◆ Las instituciones educativas son organizaciones de calidad.

* Consultora colombiana que ha desempeñado altos cargos en el sector educativo.

¹ El Foro de Presidentes agrupa a más de 150 empresas medianas y grandes de la capital de Colombia, que desde hace aproximadamente doce años están desarrollando proyectos de beneficio social inspirados en idearios de solidaridad y ética ciudadana.

- ◆ El estudiante es el eje central de los procesos educativos.
- ◆ La educación busca la formación integral de los estudiantes.
- ◆ Las instituciones educativas poseen procesos pedagógicos que motivan el aprendizaje continuo.
- ◆ Los docentes son facilitadores del proceso educativo y están en permanente desarrollo.
- ◆ Las familias están comprometidas con la formación de los estudiantes a través del trabajo en equipo con la institución.
- ◆ Las organizaciones educativas de calidad están enfocadas a la comunidad.
- ◆ Todos los integrantes de la comunidad educativa están en permanente desarrollo.

Parejas de empresas e instituciones escolares recorren juntas el camino de la planeación, la implementación y la evaluación de logros y debilidades. A la fecha, están vinculadas al proyecto 190 instituciones escolares y 100 empresas en cinco ciudades del país, el 60% de estas instituciones es de naturaleza oficial. En aproximadamente dos años de trabajo estas parejas de institución escolar-empresa desarrollan actividades concretas de diagnóstico e intervención orientadas mediante el uso de una serie de cartillas y el monitoreo continuo del equipo técnico del Foro liderado por la empresa Meals de Colombia S.A.².

Las guías que existen hasta el momento recorren cinco etapas del proceso de mejoramiento continuo. La primera etapa se orienta a unificar el lenguaje necesario para trabajar individualmente y en equipo en la institución escolar. En la segunda etapa se busca una sensibilización de la cultura de calidad en la que se identifican las razones que justifican el deseo de cambio en la institución, se define la educación que se quiere impartir, se hace un diagnóstico y se revisa la filosofía institucional. En la tercera etapa —planeación estratégica— se define el direccionamiento estratégico que se quiere dar a la institución en el largo plazo; y en la cuarta etapa —implementación— se utilizan metodologías y herramientas que permitan mejorar la gestión educativa. La etapa final —mejoramiento continuo— ayuda a conducir el seguimiento, evaluación y auditoría de los sistemas implementados.

² La empresa Meals de Colombia S.A. ha liderado este proyecto dentro del Foro de Presidentes y ha contribuido con el diseño, edición y publicación de la serie de seis cartillas.

A lo largo de estos ocho años de vigencia del proyecto, el principal logro es haber sostenido la participación del sector empresarial privado en un proyecto educativo cuyos frutos maduran en el largo plazo y que, por esa razón, desafía la racionalidad empresarial tradicional. Por otra parte, al acercar empresas con instituciones escolares, éstas últimas han aprendido una cultura de calidad total y mejoramiento continuo que efectivamente cualifica el servicio que prestan. De hecho, instituciones vinculadas a este proyecto han sido merecedoras de reconocimientos muy importantes, como el Galardón a la Excelencia en la Gestión Escolar en Bogotá, mediante el cual la Alcaldía y la Cámara de Comercio, a través de evaluadores empresarios y educadores, premian a las instituciones con mejores esquemas de gestión. El carácter voluntario de la vinculación al programa y el no representar costos para las instituciones ha motivado a muchas a seguir ese camino y en la actualidad hay más de cincuenta instituciones y dos ciudades más dispuestas a vincularse.

Hacia el futuro, el proyecto aspira a ampliar lo más posible su cobertura. Para ello se ha considerado la estrategia de vincular universidades e instituciones escolares que atravesaron satisfactoriamente el proceso para que acompañen a nuevos participantes. Además, se aspira a desarrollar la evaluación del programa, verificando principalmente la continuidad en la aplicación de las estrategias por parte de las instituciones una vez terminado su ciclo de acompañamiento. Adicionalmente, se espera poder trabajar en el liderazgo de los rectores o directores de las instituciones escolares, dado que una de las principales lecciones de esta experiencia radica en haber comprendido el papel estratégico del rector en el mejoramiento de la gestión escolar.

Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI), Perú

Gloria Helfer*

Antecedentes

El PIEDI se inició en el año 1996 y fue el producto de un esfuerzo cooperativo de la Coordinadora de Innovaciones Educativas (CIE)¹, la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), así como Perú 2021. Se establecieron convenios con el Gobierno peruano a través de diferentes instancias del Ministerio de Educación, y se buscó promover la comunidad del distrito de Independencia.

Preocupados por la baja calidad de la educación en los centros escolares públicos de las áreas urbanas marginales de Lima, estas organizaciones diseñaron un proyecto por un período de duración de seis años que ayudara a mejorar el aprendizaje de los alumnos que estudian en este tipo de centro. Dada su cercanía a la UPCH, el distrito de Independencia fue el escogido para aplicar la propuesta, inicialmente, en tres centros educativos, que voluntariamente se comprometieron al cumplimiento de ésta.² La propuesta comprendía un programa inte-

* Congresista del Perú, Presidenta de la Comisión de Educación Ciencia y Tecnología del Congreso peruano. Ex ministra de Educación del Perú.

¹ La Coordinadora de Innovaciones Educativas (CIE) es un consorcio de cinco ONG formado a través de un convenio de colaboración institucional, sin contabilidad independiente, suscrito en 1994 entre: TAREA (Asociación de Publicaciones Educativas), Fe y Alegría (Movimiento de Educación Popular), KALLPA (Asociación para la Promoción Integral de la Salud), EDUCALTER (Centro de Educación Alternativa) y CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación).

² Los criterios de selección de los tres C.E. pilotos del PIEDI fueron: la voluntad explícita de los directivos y docentes de participar en el proyecto; la cercanía de las tres escuelas, y de éstas con la UPCH; la no intervención de otra ONG en ellas y que tuvieran educación primaria en ambos turnos.

grado que incluía un currículo que alentaba la participación activa de los estudiantes, capacitación de los maestros y seguimiento de sus prácticas en el aula, apoyo y estímulo a los directores para promover una administración activa en un ambiente escolar democrático, involucramiento de los padres, evaluación del rendimiento de los estudiantes y la provisión de servicios complementarios como por ejemplo, los servicios psicológicos, mejora de los servicios de limpieza y campañas de salud.

Un proyecto originado en una alianza de instituciones y que se planteaba una intervención integral en centros educativos públicos constituía una experiencia inédita en el país y suponía transformar un conjunto de prácticas y políticas educativas. En varios aspectos, este proyecto se presentaba a contracorriente de los planteamientos existentes en ese momento: privatización de la educación, estímulo de la competencia entre centros educativos, discontinuidad de las políticas, priorización de la construcción de infraestructura educativa.

El proyecto se inició en 1996 en los siguientes centros educativos del distrito de Independencia: C.E. 3052, en El Ermitaño, C.E. 3053, en Villa El Carmen, y C.E. 2056, en José Gálvez. Un cuarto centro escolar, C.E. 3050, El Morro, fue añadido al proyecto en el año 2000, cuando el subdirector del C.E. 3052 llegó a ser director del C.E. 3050 y solicitó la incorporación de éste en el proyecto. A pesar de que algunos de estos centros educativos ofrecían también el nivel secundario, el proyecto sólo cubrió los tres ciclos de primaria de manera progresiva. Así en 1996, las actividades del proyecto empezaron con el primer ciclo (grados 1 y 2); en 1998 se extendió hasta el segundo ciclo (grados 3 y 4), y en el año 2000, hasta el tercer ciclo (grados 5 y 6).³

Durante los seis años que duró el proyecto, el personal del equipo PIEDI, conformado por un grupo de expertos, ha tenido su base en la UPCH. El proyecto ha pasado varias veces por inseguridades financieras durante los seis años de actividad, y como consecuencia de ello, algunas actividades fueron reprogramadas o recortadas.

El proyecto también ha sufrido considerables cambios en el personal de los centros escolares, debido a las reasignaciones o nombramientos del Ministerio de Educación.

³ Al principio el proyecto estuvo pensado para avanzar grado a grado cada año; por eso estuvo previsto para seis años.



Finalidad y objetivos del proyecto

Finalidad del proyecto

Fortalecer la gestión institucional y pedagógica de la escuela pública urbana, en el marco de un proyecto educativo local, para que ofrezca a los niños una educación de calidad que responda a los retos de su desarrollo personal y social.

Objetivos generales del proyecto

- ◆ Elaborar y validar un modelo de escuela replicable que integre currículo, gestión y servicios educativos dentro de un proyecto de desarrollo institucional y de innovación educativa.
- ◆ Elaborar un currículo por competencias, abierto, flexible, centrado en el desarrollo de la identidad del niño y en los procesos de construcción de su propio conocimiento.
- ◆ Construir un programa de gestión democrática de la escuela que fomente la corresponsabilidad, la promoción del potencial humano y la participación activa de toda la comunidad educativa.
- ◆ Contribuir a la mejora de las condiciones de aprendizaje a través del diseño, aplicación y evaluación de un programa de salud y de servicios básicos para la atención preventiva y de bajo costo en el ámbito de la escuela.
- ◆ Elaborar y ejecutar un programa de capacitación docente para el desarrollo de competencias profesionales para la innovación educativa.

En el período final del proyecto, una donación adicional permitió que los objetivos fueran implementados, se involucrara a la APAFA, y que se desarrollara un centro de recursos para el aprendizaje de los maestros y estudiantes que serviría para todos los centros escolares en el distrito de Independencia.

Logros y trascendencia

- ◆ El PIEDI ha sido, en gran medida, un proyecto exitoso, porque ha desencadenado un proceso de fortalecimiento de las escuelas en sus capacidades para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

- ◆ Ha conseguido una adecuada integración de los tres componentes del proyecto, aspecto fundamental en el desencadenamiento del proceso arriba mencionado.
- ◆ El equipo PIEDI ha desarrollado un trabajo profesional sostenido y comprometido de cooperación, entablando una relación horizontal con profesores y directores.
- ◆ Un notable hallazgo es el clima democrático prevaleciente en las relaciones entre profesores y administradores, profesores y alumnos, personal de los C.E. y padres de familia, al interior de los centros educativos.
- ◆ Las escuelas del PIEDI están bien mantenidas y limpias; durante el último año las campañas de salud han proporcionado medicinas al 94% de los niños a quienes se les encontró parásitos; además se realizaron controles dentales y otros de salud y se crearon centros de primeros auxilios en cada una de las escuelas, implementados con botiquines y medicinas; así mismo se dio capacitación a las coordinadoras de salud para el adecuado manejo de estos centros.
- ◆ Los directores se han reunido regularmente en la Mesa de directores, experiencia que ellos consideran muy positiva y a la que, en consecuencia, han decidido dar continuidad.
- ◆ Los directores trabajaron juntamente con los maestros en la preparación de los planes de mejoramiento del C.E.; éstos fueron considerados por todos los involucrados como una significativa experiencia de gran impacto.
- ◆ Los maestros, incluyendo los coordinadores de salud y los miembros de las comisiones de gestión, han dado mucho de su tiempo y puesto mucho esfuerzo en las actividades del proyecto, empleando horas fuera del horario normal de actividades e inclusive durante los fines de semana.
- ◆ Los maestros han tenido reuniones regulares de planificación a nivel del ciclo y aprecian el apoyo y aprendizaje que han recibido; ellos han planificado continuar con esas reuniones.
- ◆ La capacitación de los maestros se realizó utilizando el mismo enfoque participativo que se deseaba que ellos utilizaran en sus aulas; este entrenamiento fue complementado a través del acompañamien-

to continuo de las clases durante los seis años del proyecto, lo que se considera esencial para el mejoramiento del desempeño en el aula.

- ◆ Se encontró que la observación entre pares es una herramienta poderosa de aprendizaje para los maestros.
- ◆ Los padres de familia han tenido una actitud muy positiva hacia el proyecto, y particularmente apreciaron la capacitación y participación obtenida durante el año 2001.
- ◆ Los padres de familia proporcionaron apoyo financiero para la continuación de las campañas de salud, cuando el financiamiento del proyecto no lo permitía.
- ◆ El centro de recursos para el aprendizaje tuvo un inicio prometedor, proporcionando recursos y sesiones de aprendizajes complementarios de soporte para los niños; se llevaron a cabo una feria de ciencias y un encuentro folclórico para todos los niños del distrito de Independencia, los cuales tuvieron gran acogida. También se iniciaron actividades de capacitación para los centros educativos del distrito.

Lecciones aprendidas

- ◆ El mejoramiento del centro educativo no puede lograrse con éxito sólo con un componente, como puede ser la capacitación de los maestros, los programas de salud, o la producción y dotación de materiales de enseñanza. Se debe pensar en una intervención simultánea en varios frentes.
- ◆ El rol del director para desarrollar un proyecto de tales características es sumamente importante. Los directores necesitan una capacitación continua, apoyo y supervisión de tal manera que puedan implementar con éxito las innovaciones pedagógicas que propone el PIEDI. Ello supone un cambio en el rol del director, pasando de una función tradicional centrada en tareas administrativas a un rol de liderazgo pedagógico en la conducción del centro educativo. El trabajo articulado entre los directores involucrados contribuye a este propósito.
- ◆ El mejoramiento del proceso de enseñanza requiere de una capacitación continua de los maestros a lo largo de varios años, que debe incluir el seguimiento de su trabajo pedagógico en el aula y la creación de un sistema que garantice un trabajo en equipo de los maes-

tros y que a su vez permita el aprendizaje entre ellos a partir de sus propias experiencias.

- ◆ La atención en los procesos educativos, especialmente cuando se busca mejorarlos, debe estar centrada en el centro educativo y, por tanto, éstos deben ser planificados a ese nivel, atendiendo a las necesidades de los estudiantes. Aun bajo este esquema, se necesita el apoyo de las autoridades administrativas tanto a nivel nacional como distrital.
- ◆ Cuando hay un clima de participación democrática, en el que los maestros son tomados en cuenta en los asuntos del centro educativo, gozan de un cierto estatus y tienen más oportunidades para aprender, dan en forma voluntaria mucho de su tiempo y esfuerzo para contribuir a que un proyecto tenga éxito.
- ◆ El potencial de apoyo de los padres de familia en un proyecto de este tipo no debe ser subestimado.
- ◆ No se puede evaluar adecuadamente un proyecto que no tiene un plan completo de evaluación antes de iniciarse.
- ◆ En términos absolutos, si sumamos al gasto público por alumno actual los costos del proyecto, éstos se elevan a magnitudes que, para los estándares de países de la región latinoamericana, aún colocan al Perú en los niveles bajos de gasto, a pesar de que en términos relativos el gasto por alumno del proyecto represente proporciones significativas del actual gasto público por estudiante. Esto implica que en términos de la magnitud absoluta del esfuerzo necesario para mejorar la calidad del servicio educativo, el proyecto está dentro de rangos razonables de gasto.
- ◆ Un proyecto piloto requiere condiciones de estabilidad educativa garantizadas por el Estado, las que deben ser incorporadas en las políticas educativas: una limitada rotación del personal docente, conservación del personal directivo, adecuación de los planes estatales, como PLANCAD, a las características de la innovación.



Prospectos para la sostenibilidad y/o la replicabilidad

El personal de los centros educativos y los directores comparten el deseo de sostener tantas actividades del proyecto como les sea posible. Ellos planean continuar con las reuniones regulares de los directores, así como seguir facilitando a los maestros reuniones a nivel de ciclos. También esperan continuar con el programa de salud, servicios psicológicos (incluyendo el apoyo de practicantes en psicología), y los programas de capacitación, enfatizando las observaciones de pares y a los grupos de interaprendizaje de los maestros. El futuro del centro de recursos es incierto, pero si se consigue apoyo para éste, podría incluirse la capacitación al maestro como un componente integral de sus actividades.

Esencialmente, el personal del PIEDI ha cumplido las funciones de una eficiente y colaboradora mini-USE. Las actividades del proyecto pueden servir como ejemplo para el Ministerio o para sus instancias intermedias, para orientar los recientes esfuerzos por dotar de más autonomía a las escuelas.



Recomendaciones

La experiencia del PIEDI debería organizarse en una serie de documentos y manuales que permitan a otros desarrollar intervenciones similares. Será importante que los documentos tengan amplia información.



Proyectos innovadores y exitosos en Chile

Jornada escolar completa

*José Pablo Arellano Marín**

Esta iniciativa, a través de la cual se busca dedicar más tiempo a una educación enriquecida, incrementando necesariamente los espacios escolares, está orientada a los sectores con mayores necesidades, que eran justamente los que no estaban accediendo a un horario diurno completo para la enseñanza y el aprendizaje. El proyecto de ampliar la jornada escolar se envió a decisión legislativa en mayo de 1996, el mismo mes en que el presidente Frei anunció la reforma escolar y obtuvo un amplio respaldo de la opinión pública y las familias, que valorizaron particularmente el hecho de que sus hijos pudieran estar durante todo el día en el colegio. El proyecto no recibió objeciones desde el punto de vista pedagógico, ya que numerosos estudios académicos confirman la importancia del tiempo dedicado al estudio en los resultados y el aprendizaje de los alumnos.

Las jornadas escolares aumentan de 30 a 38 horas pedagógicas semanales en educación básica y de 36 a 42 en educación media (cada hora pedagógica equivale a 45 minutos), en un año lectivo de cuarenta semanas; esto se traducirá, finalmente, en que aquellos alumnos que cursen toda su enseñanza básica y media con jornada escolar completa (JEC), asistirán al equivalente a dos años más de clases comparados con los estudiantes que no alcanzaron a beneficiarse por este cambio.

Si bien los beneficios de aumentar la jornada escolar son evidentes, su costo para el presupuesto fiscal es sumamente elevado. Por una parte está la necesidad de invertir en ampliaciones y construcciones para atender a alumnos que actualmente asisten en el segundo o tercer turno; por otro, el pago mensual de remuneraciones y gastos necesarios para que los alumnos estén más horas en la escuela. La subvención mensual debe ser más alta para permitir financiar

* Consultor de la CEPAL, Ex ministro de Educación de Chile

la contratación de los profesores durante una jornada más larga y otros gastos de operación derivados de la JEC. A la larga, los mayores recursos destinados a cancelar esa alza representan para el fisco un desembolso muy superior a la cuantiosa inversión en construcciones. En definitiva, el subsidio mensual ha crecido, en promedio, en un tercio por cada alumno que ingresa a la JEC. El uso pedagógico de las horas adicionales de clases quedó sujeto al proyecto educacional de cada establecimiento, reafirmando la línea de descentralización pedagógica que se había promovido en los años anteriores y los objetivos de los proyectos de mejoramiento educativo.

De esta forma, la JEC cambió el esquema vigente —que hacía que los establecimientos fueran utilizados por unos estudiantes en la mañana y por otros en la tarde— hacia una nueva modalidad, que implica que todos los alumnos tienen clases durante todo el día; es decir, mañana y tarde. Así se dispone de más tiempo para que el trabajo escolar y el conjunto de la reforma educacional (enriquecimiento de medios educativos, reforma curricular, renovación pedagógica, entre otros) surtan su máximo efecto. Alumnos y docentes tienen, así mismo, más posibilidades de alternar el trabajo intensivo en el aula con los recreos y las actividades complementarias. La JEC permite realizar ejercicios de apoyo regulados (como el estudio controlado o la realización de trabajos, tareas, investigación en laboratorios y talleres); brinda la infraestructura adecuada para que los estudiantes participen en acciones de refuerzo educativo; aumenta el tiempo de permanencia en la escuela de los niños que enfrentan un entorno más hostil; habilita un entorno más seguro a los niños con mayor riesgo social, que no cuentan en sus hogares o sus barrios con espacios aptos para estudiar y hacer sus deberes... En definitiva, expande las oportunidades de aprendizaje y genera condiciones para un trabajo docente de mejor calidad.

El proyecto de jornada escolar completa está en plena implementación, ya que por su magnitud tomará varios años en llegar a todos los estudiantes del país.



Programa Educo de El Salvador: educación con participación de la comunidad

*Abigail Castro de Pérez**

La reforma educativa de El Salvador, puesta en marcha por el Gobierno en 1991, un año antes de la firma de los Acuerdos de Paz, incluyó como prioridad la ampliación de la cobertura educativa en el área rural.

Esta focalización del programa se debió a que el área rural del país, a causa de la guerra, había estado sin atención o atendida sólo por las llamadas escuelas populares, donde los niños aprendían escasamente a leer y escribir, y se hacía necesaria su atención mediante una modalidad de trabajo innovadora.

El programa Educo abrió las puertas a los padres y madres de familia, para que intervinieran efectivamente en la educación de sus hijos y cambió el paradigma de abrir una escuela cuando había infraestructura física para ello. Con Educo se abrieron escuelas donde había niños que necesitaban educación y se contaba con maestros interesados en enseñar.

Al principio, el programa Educo fue muy cuestionado por los docentes, ya que daba lugar a la intervención de los padres y madres del área rural, personas en general analfabetas, lo que provocó molestias entre los sindicatos de maestros.

El programa Educo se inició mediante la sistematización e institucionalización de un modelo de trabajo que se encontró funcionando en el área rural, donde los padres y madres se unían para pagar una mensualidad a un maestro.

* Directora regional de la OEI para Centroamérica, Ex ministra de Educación de El Salvador.

A partir del análisis de este modelo, el Ministerio de Educación perfeccionó y sistematizó el modelo y se creó el programa Educo, el cual atendería a los más pobres de los pobres, en las zonas más rurales del país, como una forma de descentralización administrativa de la gestión escolar y una estrategia para ampliar la cobertura en el área rural.

En 1991, el programa Educo atendió a 8.400 niños, el 2% de la matrícula del área rural, en los niveles de parvularia y básica. Se inició con parvularia, luego con primer grado y así sucesivamente hasta llegar, una década después, a atender a jóvenes del tercer ciclo (novenio grado), con un total de 225.000 niños en el año 2000, lo cual representa el 33% de la matrícula del área rural.

Así, los logros más significativos en el eje de cobertura se cristalizan en evidentes datos estructurales de la realidad educativa nacional. En primer lugar, es obvia la ampliación de la matrícula a nivel rural, en los niveles de parvularia y básica. Con el programa Educo, se posibilitó no sólo la participación de la comunidad en la educación, sino también la calidad y unos mayores niveles de equidad, ofreciendo nuevos espacios para más estudiantes.

La participación de la comunidad se concretiza a partir de que el Ministerio de Educación transfiere los fondos directamente a las asociaciones de padres, llamadas ACE (Asociación Comunal para la Educación), a quienes se capacita para conformar estructuras jurídicas, que son reconocidas como tales por el Ministerio.

La responsabilidad de las ACE se da en diferentes campos de actuación:

- a. La contratación directa de los maestros y la evaluación anual de su desempeño para ser sujetos a la ampliación de sus contratos para el año siguiente.
- b. El pago mensual de los honorarios de los docentes y sus prestaciones sociales.
- c. La supervisión de la presencia efectiva de los maestros en las aulas.
- d. La compra de materiales educativos gastables para el proceso enseñanza-aprendizaje.
- e. La compra de materiales para el acondicionamiento de la infraestructura física de las secciones Educo.

La contrapartida de las comunidades consiste en facilitar un lugar de la comunidad para que funcione la sección Educo; realizar los pagos a tiempo, y

otorgar a los maestros las condiciones mínimas necesarias para su estadía en las comunidades durante la semanas de trabajo.

Esta figura de trabajo dio lugar a que los integrantes de las ACE, conformados para administrar un proyecto educativo, se ampliaran y administraran proyectos de otra índole, como los programas de salud, de agua potable, de alumbrado eléctrico, etcétera.

Esta misma valoración y dignificación de los padres y las madres dio lugar también a su participación en el programa de alfabetización y educación básica de adultos, dando como resultado los programas de Alfaeducó, por medio de los cuales ellos mismos aprendieron a leer y escribir e iniciaron su educación básica, con lo cual las personas que hoy participan en el programa Educo poseen mayores conocimientos, lo que permite una administración o gestión escolar descentralizada, eficiente y eficaz.

Contándose con esta experiencia exitosa lograda por los más pobres del área rural, el Ministerio de Educación inició, en 1994, un proceso de descentralización de la gestión educativa a nivel urbano y rural en todo el ámbito nacional y dio inicio a la conformación de los CDE (Consejo Directivo Escolar), figura jurídica que se conforma con la representación del director de la escuela, un representante de los maestros, un representante de los padres de familia y un representante de los alumnos. Por primera vez, los estudiantes son partícipes de su propia educación.

Este modelo de gestión escolar descentralizada, ha contado con un programa permanente de capacitación a padres, madres, maestros y directores de escuela, y con los CDE, para que trabajen articuladamente y se alcance una educación de calidad para los niños y niñas de El Salvador.

Dados los resultados de una década, el programa Educo se tomó como modelo de trabajo en otros países de Centroamérica. El Ministerio de Educación brindó asistencia técnica para que en Honduras se desarrollará el programa Proheco; en Guatemala, el Pronade; y en Nicaragua se rediseñara el programa Autonomía Escolar. Cada uno de ellos retomaron la esencia del modelo Educo y realizaron las adecuaciones pertinentes para cada país.

En El Salvador el inicio del programa Educo se hizo con préstamos del Banco Mundial, y a partir de 1998 se realiza con fondos propios del presupuesto nacional del país.

El programa Educo ha sido modelo de trabajo no sólo para países de América Central, sino también para países de África y de Latinoamérica.

En este sentido, la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación en El Salvador han tenido su asidero en la descentralización de la gestión escolar, a través de la efectiva participación de la comunidades, el concreto traslado de autoridad a la escuela y el reconocimiento legal de las organizaciones o infraestructura organizativa que funcionan en las escuelas del país. Esto ha generado en el espectro educativo una nueva cultura de formación permanente.

Para finalizar es importante señalar que la continuidad de las autoridades del Ministerio de Educación por espacio de diez años consecutivos, de 1989 a 1999, durante los gobiernos de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol y la continuidad que le ha brindado la actual gestión del presidente Francisco Flores, han sido decisivas para consolidar y adecuar el programa Educo a las necesidades educativas de El Salvador.



El Plan Social Educativo 1993-1999

Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, República Argentina

*Irene Kit**



Contexto de la experiencia

El Plan Social Educativo, desarrollado en Argentina entre 1993 y 1999, estuvo concentrado en posibilitar oportunidades educativas de calidad efectivamente disponibles para poblaciones en situación de pobreza. Fue concebido como un programa social dirigido a destinatarios específicos, integrado dentro de una política educativa global de transformación del sistema educativo, a partir de la sanción por primera vez en la historia argentina de una Ley Federal de Educación. Es importante destacar como proceso de política educativa el hecho de que, al tiempo que se encargaba una profunda reestructuración y fortalecimiento de la educación, se preveían los programas que permitieran que las poblaciones más desposeídas tuvieran acceso pleno y directo a los beneficios de dicha transformación.

La ejecución se planteó con un esquema descentralizado, asignándose recursos materiales y financieros directamente a 16.000 escuelas involucradas. Esta descentralización de las acciones hizo sinergia con el trabajo articulado con los gobiernos locales, para operar sobre los componentes institucionales y pedagógicos que permiten a cada escuela actuar protagónicamente en la formulación y ejecución de propuestas educativas que atiendan particularidades de su comunidad, con calidad y promoviendo el completamiento de cada etapa escolar. Es necesario recordar que el Plan Social Educativo se gestiona en un país federal, con gran dispersión territorial y poblacional, en el cual los estados subnacionales tienen la responsabilidad directa de la prestación del servicio educativo, lo que agrega instancias de articulación y acuerdos para ejecutar programas descentra-

* Directora nacional del Plan Social Educativo

lizados, de modo tal que las escuelas no queden atrapadas en una confusa trama de propuestas de acción.

En el período 1993-1999 se han ejecutado más de 700 millones de dólares, dirigidos a las escuelas que atienden a la población en situación de pobreza, mejorando las oportunidades educativas de 3.600.000 niños, jóvenes y adultos.

Los tres programas que constituyen el Plan Social Educativo son:

- ◆ **Programa Mejor Educación para Todos.** Se centra en la dotación de recursos y el fortalecimiento de las capacidades pedagógicas e institucionales de las escuelas que atienden a población en situación de pobreza, para que puedan brindar oportunidades educativas de calidad a sus alumnos, procurando experiencias de aprendizaje significativas y pertinentes y protegiendo la continuidad de sus estudios hasta el completamiento de los niveles educativos.
- ◆ **Programa Mejoramiento de la Infraestructura Escolar.** Está dedicado a crear las condiciones edilicias necesarias para poder absorber la demanda de educación de los niños y jóvenes que se incorporan y/o permanecen en el sistema educativo a partir de la extensión de la obligatoriedad, y para crear ambientes dignos de trabajo escolar para los alumnos de comunidades en situación de pobreza, reemplazando edificios precarios y escuelas rancho.
- ◆ **Programa Nacional de Becas Estudiantiles.** Se trata de una integración entre la transferencia directa de ingresos a las familias en situación de pobreza que tengan hijos cursando los nuevos años de escolaridad obligatoria, y las acciones pedagógicas e institucionales específicas para cuidar que su inclusión no sea temporaria, sino que permita el egreso de la educación general básica (EGB).

Propuestas del Plan Social Educativo según las necesidades educativas de la población

Se presentan a continuación las diversas propuestas del Plan Social Educativo del Ministerio de Educación de la Argentina, del período 1993-1999, ordenadas según la población atendida

1. Niños de 5 a 12 años, en escuelas de nivel inicial y primeros tramos de la escolaridad obligatoria, provenientes de familias en situación de **pobreza urbana o rural**.

◆ Objetivos:

- Enriquecer las oportunidades de aprendizaje de los niños, fortaleciendo las capacidades y recursos de las escuelas que los educan.
- Mejorar la calidad de los itinerarios educativos, disminuyendo la repitencia y el abandono escolar.

◆ Aportes para el logro de los objetivos:

- Libros para tenencia de los alumnos y para las bibliotecas escolares y de aula.
- Aportes para que los docentes adquieran útiles escolares, materiales y equipamiento didáctico, conforme sus propios proyectos de enseñanza.
- Apoyo técnico para el desarrollo de propuestas institucionales de incremento de la retención escolar.
- Perfeccionamiento docente centrado en las prácticas de enseñanza, ejecutado institucionalmente.

2. Adolescentes y jóvenes de 13 a 19 años, en el último tramo de la escolaridad obligatoria, en situación de pobreza urbana.

◆ Objetivos:

- Enriquecer las oportunidades de aprendizaje de los niños, fortaleciendo las capacidades y recursos de las escuelas que los educan.
- Proteger los procesos de inclusión de la matrícula en los nuevos niveles de obligatoriedad, incrementando la retención escolar.

◆ Aportes para el logro de los objetivos:

- Becas estudiantiles para los alumnos de extrema pobreza.
- Financiamiento de proyectos institucionales de retención.

- Libros para las bibliotecas escolares.
- Aportes para que los docentes adquieran útiles escolares, materiales y equipamiento didáctico, conforme sus propios proyectos de enseñanza.
- Equipamiento informático y apoyo técnico y financiero a proyectos de integración telemática.

3. Adolescentes de 13 a 16 años, provenientes de poblaciones rurales dispersas.

◆ Objetivo:

- Garantizar las oportunidades educativas para el cumplimiento de la extensión de la escolaridad obligatoria en poblaciones rurales dispersas.

◆ Aportes para el logro del objetivo:

- Desarrollo integral y específico de cuadernos de aprendizaje para entregar a los alumnos.
- Formulación de un modelo de trabajo docente articulado entre los maestros de las escuelas rurales de nivel básico y docentes itinerantes de nivel polimodal (o secundario).
- Equipamiento específico de las escuelas rurales, con libros, laboratorios de ciencias, herramientas y recursos tecnológicos.

4. Niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, provenientes de familias en situación de pobreza.

◆ Objetivo:

- Expandir la calidad y cantidad de oportunidades educativas para las personas con necesidades educativas especiales.

◆ Aportes para el logro del objetivo:

- Financiamiento de proyectos institucionales orientados a las necesidades educativas especiales, en los ejes de integración, estimulación temprana y formación laboral.

- Equipamiento de las escuelas de régimen de educación especial: equipamiento informático para ciegos y ambliopes y para niños con problemas de desarrollo intelectual; juegos y materiales didácticos específicos.
- Financiamiento de las inversiones necesarias para los proyectos de integración en la escuela común.

5. Jóvenes y adultos con estudios básicos incompletos.

◆ Objetivo:

- Renovación de las oportunidades de escolarización para las personas jóvenes, una vez completada la educación obligatoria.

◆ Aportes para el logro del objetivo:

- Desarrollo de una propuesta de educación semipresencial para los jóvenes y adultos, con cuadernos de trabajo que incluyen contenidos curriculares especialmente tratados y metodologías adecuadas para la optimización de los tiempos educativos.
- Libros, materiales y equipamiento didáctico para las escuelas y centros que brindan el régimen regular de educación para adultos.

6. Niños y jóvenes de etnias aborígenes.

◆ Objetivos:

- Incremento de la pertinencia y calidad de las experiencias educativas de la población aborígen.
- Aumento de la inclusión y de los años de estudio que completan estas poblaciones.

◆ Aportes para el logro de los objetivos:

- Apoyo técnico y financiero a las propuestas provinciales e institucionales.
- Equipamiento de las escuelas que atienden a población aborígen.
- Desarrollo de materiales de lectura en lengua materna

7. Escuelas que atienden a **niños y jóvenes en situación de pobreza.**

◆ Objetivo:

- Creación y mejoramiento de los espacios físicos en los que transcurre la educación de los niños y jóvenes.

◆ Aportes para el logro del objetivo:

- Financiamiento de obras nuevas, de reparaciones menores y refuncionalizaciones mayores, y provisión de servicios básicos para las escuelas, con una metodología de ejecución descentralizada y con participación de la comunidad educativa.
- Equipamiento mobiliario para las aulas.



Logros y trascendencia de la experiencia

En términos cuantitativos, en el período de ejecución del Plan Social Educativo fue posible evidenciar logros de dos tipos: incremento de la retención escolar por sobre los niveles previos, de las escuelas y de las provincias en situación de mayor rezago dentro del país; y un nivel más acelerado del mejoramiento de los resultados de aprendizaje —medidos por los operativos nacionales de evaluación de la calidad realizados desde 1993— comparativamente con las escuelas que no reciben población en situación de pobreza y las provincias de mayor desarrollo relativo. Es decir, que si bien la brecha entre las oportunidades y resultados educativos no se eliminó, bien puede decirse que tuvo una disminución significativa. Por ejemplo, la repitencia disminuyó en 1,25% en las provincias más pobres, y un 0,11% en las provincias más ricas; los resultados de evaluación de la calidad mejoraron 16,8 puntos porcentuales en las escuelas y provincias en rezago, y en 4 puntos porcentuales en las provincias y escuelas más dotadas previamente; en ambos casos, dentro del período 1993-1999.

En términos cualitativos, conforme se ha recogido a partir del proceso de evaluación externa del Plan Social Educativo, se ha expandido notablemente la confianza de los docentes en las capacidades de los alumnos para aprender, así como en sus propias capacidades para enseñar. También se ha generalizado la certeza acerca de que las escuelas, en la medida en que son acompañadas y fortalecidas y no meramente dejadas a su suerte, pueden ejercer su autonomía para desplegar una propuesta pedagógica contenedora y pertinente a las necesidades; un capítulo no menor de esta autonomía es la responsabilidad y honestidad demostrada para la administración de una cantidad muy importante de recursos materiales y financieros.

Otro punto crucial es la recuperación de la identidad y el valor de las escuelas rurales, y la fortaleza de la concepción de que la atención a las necesidades de la población lleva a una diversidad de modelos y propuestas que el sistema educativo debe formular, manteniendo los niveles de calidad.

Las autoridades ministeriales que asumieron a partir del cambio institucional a fines de 1999, han tomado sólo parcialmente algunas de estas líneas de acción. Principalmente, se ha mantenido el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa de Infraestructura Escolar. El nuevo cambio de gestión, a partir del inicio de 2001, recobra gran parte de las líneas y estrategias de trabajo, así como de los niveles de inversión, que en el período 2000/2001 habían caído.



Lecciones aprendidas

Se enumeran sucintamente algunas de las lecciones aprendidas y los interrogantes abiertos como resultado de la gestión del período 1993-1999:

Focalización y alcance de las acciones

Es posible y necesario combinar la focalización con la amplia cobertura. En el debate actual sobre políticas sociales muchas veces se ataca la focalización como una manera de recortar la inversión sectorial. El criterio seguido en el Plan Social Educativo del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, ha sido definir una necesidad pendiente de resolución, identificar la totalidad de la población que sufre esa necesidad, y entonces sí focalizar los recursos, las acciones y los esfuerzos en dicha población. Por ello, este enfoque se ha construido en el tiempo, sin menoscabo de una amplia cobertura de la matrícula escolar: se beneficia al 34% del total de alumnos del país, que asisten a escuelas seleccionadas por las jurisdicciones en función de la situación socioeconómica de los estudiantes.

Descentralización, autonomía y responsabilidad de los estados

La descentralización de las acciones y los recursos de manera tal que simultáneamente promueva la autonomía de las escuelas pero que no desresponsabilice a los estados nacional y provincial, es un estrategia crucial, que requiere de permanentes revisiones, ajustes y reconocimiento de la diversidad de situaciones particulares.

Se parte de la convicción de que todas las instituciones pueden generar mecanismos adecuados para la atención de las necesidades educativas de sus alumnos. La experiencia muestra que hay diferencias en los tiempos y profundidad de las respuestas, pero cada escuela, en su medida, progresa significativamente cuando puede desplegar sus capacidades. Sin duda, muchas necesitan apoyo, estimulación y orientación para hacerlo. El interjuego entre prescripción (en tanto pautas que deben cumplirse inexcusablemente, como por ejemplo, entregar los libros a los alumnos), autonomía (en cuanto al amplio y exclusivo ámbito de desarrollo institucional de cada escuela, de sus alumnos y de su equipo docente) y apoyo (en cuanto a sugerencias didácticas y propuestas para el trabajo institucional), permite avanzar en el trabajo tomando en cuenta la tensión normatividad-autonomía entre lo que se exige y lo que queda en manos del trabajo docente y de la decisión de la escuela y de la comunidad.

La idea de un itinerario asistido para una autonomía significativa y productiva de la escuela, permite encontrar una zona de resolución para lo que muchas veces se presenta como oposición: la descentralización versus el rol activo del nivel central.

Cooperación entre la Nación y las provincias

Los sistemas federales de gobierno incorporan una particular cuestión para el diseño y la ejecución de programas con alcance nacional pero de gestión local. Por ello merece especial atención la articulación de tareas entre los distintos niveles de gestión: la Nación, las provincias y las escuelas, instancias todas comprometidas en el éxito de las acciones. Desde los inicios del Plan Social Educativo resultó fundamental definir con claridad las responsabilidades y facultades de cada uno de los niveles. Básicamente el nivel nacional define los programas y sus objetivos, los financia y fija la normativa de implementación; el nivel provincial selecciona las escuelas, las asesora, produce la información necesaria y controla la administración de los recursos; las administraciones educativas administran los recursos materiales y financieros y elaboran sus proyectos conforme las pautas dadas. Así cada instancia lleva a cabo sus tareas específicas y actúa en interrelación permanente con las otras.

Esta situación no está libre, por definición, de situaciones de conflicto y competencia, pero ha de privilegiarse la coherencia e integralidad con que las escuelas perciban lo que se espera de ellas y lo que se les aporta para cumplirlo.

Confiabilidad de los compromisos

Una cuestión crucial, que parece obvia, es cumplir los compromisos que se asumen con las escuelas y las comunidades educativas. En estos programas generalmente hay muchas expectativas puestas, por ejemplo, en la provisión de libros, en los servicios de alimentación, en los útiles, en los distintos componentes que se proponen. La motivación y el compromiso son el motor esencial que permite que a nivel escolar se creen las condiciones ambientales básicas para el gran esfuerzo de la educación de las poblaciones en situación de pobreza; la confianza en una trama de apoyos externos y de fuerzas propias es el combustible intangible de ese motor.

Reconocimiento de las coordenadas concretas de la vida cotidiana de las escuelas

Hay siempre una tensión para mantener el equilibrio entre el respeto a los tiempos de la vida escolar, las particularidades de cada situación y la exigencia creciente que debemos concretar para poder dar una educación de calidad a alumnos que necesitan permanecer y aprender. Como un ejemplo de esto, vemos que la literatura sobre proyectos escolares se concentra, principalmente, en cómo formular y escribir proyectos; en segundo lugar, ya con menos materiales, los técnicos escriben sobre cómo evaluar los proyectos; en cambio, casi no hay desarrollos acerca de lo que pasa cuando una escuela pone en marcha un proyecto, cuando surgen los momentos de discusión, las diferencias, el desánimo, cuando hacemos algo con mucha ilusión y resulta que los alumnos o la comunidad no se interesan. Este interés, que resulta crucial desde la perspectiva de la vida cotidiana, precisa ser legitimado desde los niveles de conducción mediante la aplicación de los programas y proyectos en las escuelas.



Otras publicaciones de la OEI

Revista Iberoamericana de Educación

(cuatrimestral)

Cuadernos de Iberoamérica

BAZZO, W. A.; LINSINGEN, I. von, y TEIXEIRA, L. (eds.): *Introdução aos estudos CTS (Ciencia, Tecnologia e Sociedade)*.

OEI: *Observatorios de educación y de trabajo: casos, problemas y propuestas*.

PÉREZ SEDEÑO, E. (ed.): *Las mujeres en el sistema de ciencia y tecnología. Estudios de casos*.

MARTINELL, A.: *Diseño y elaboración de proyectos de cooperación cultural*.

ABELLO TRUJILLO, I.; ZUBIRÍA SAMPER, S. de, y TABARES, M.: *Conceptos básicos de administración y gestión cultural*, 2.ª ed.

VV. AA.: *Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual*.

Serie Nuevas tecnologías en la educación

MONTES MENDOZA, R. I. (coord. y comp.): *Globalización y nuevas tecnologías: nuevos retos y ¿nuevas reflexiones?*

—: *¿Una pedagogía distinta? Cambios paradigmáticos en el proceso educativo*.

Cuadernos de educación comparada

PEREYRA Z., L. E.; FERRER, F., y PÉREZ, S.: *Planificación, financiación y evaluación de los sistemas educativos iberoamericanos*, vol. 1.

DÍAZ FLÓREZ, O. C.; ROJAS PRIETO, S. L., y VASCO MONTOYA, E.: *La educación especial en Iberoamérica*, vol. 2.

GARCÍA GARRIDO, J. L.; VALLE, J. M., y OSSENBACH SAUTER, G.: *Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos*, vol. 3.

PUELLES BENÍTEZ, M. de; BRASLAVSKY, C.; GVIRTZ, S., y MARTÍNEZ BOOM, A.: *Política y educación en Iberoamérica*, vol. 4.

RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E.; DÍAZ BARRIGA, Á., e INCLÁN ESPINOSA, C.: *La formación de profesores para el sistema escolar en Iberoamérica*, vol. 5.

LLORENT BEDMAR, V.; GARCÍA CRESPO, C., y AGUILAR, L. E.: *La educación obligatoria en Iberoamérica*, vol. 6.

EGIDO GÁLVEZ, I.; ÁLVAREZ GALLEGU, A., y FIGUEIREDO, I.: *Organización y gestión de los centros educativos en Iberoamérica*, vol. 7.

BRIASCO, I., y VALDÉS CIFUENTES, T.: *La formación profesional en Iberoamérica*, vol. 8.

Temas de Iberoamérica

LÓPEZ CEREZO, J. A.; LUJÁN, J. L., y GARCÍA PALACIOS, E. M. (eds.): *Filosofía de la tecnología*.

JABONERO, M. y otros: *La renovación de la educación de adultos. El PAEBA de El Salvador, un modelo de cooperación*.

VV. AA.: *Innovación tecnológica, universidad y empresa*

Papeles Iberoamericanos

MARTÍN GORDILLO, M.: *AIDS-2001: La vacuna contra el SIDA. Simulación educativa de un caso CTS sobre la salud*.

VV. AA.: *Cooperación Cultural Euroamericana*. I Campus Euroamericano de Cooperación Cultural. Barcelona, España.

Otros títulos

ACEVEDO, J.: *La Historia de Iberoamérica desde los niños*, vols. 1, 2 y 3.

OEI: *Sistemas Nacionales de Cultura. Informes de Colombia, Cuba, México y Perú* (CD-ROM).

VV. AA.: *Elaboración y selección de materiales para la enseñanza y aprendizaje de la Historia de Iberoamérica*.

VV. AA.: *La formación del profesorado en Historia de Iberoamérica. Orientaciones generales*.





Secretaría General

Bravo Murillo, 38
28015 Madrid. España
Tel.: (34) 91 594 43 82
Fax: (34) 91 594 32 86
oeimad@oei.es
<http://www.oei.es/>

Oficina Regional en Bogotá

Carrera 6ª, n.º 67-18
Bogotá. Colombia
Tel.: (571) 346 93 00
Fax: (571) 347 07 03
oeico@oei.org.co
<http://www.oei.org.co/>

Oficina Regional en Brasilia

SQS 104, Bloco G, ap. 605
CEP 70343-070
Brasília, D.F. Brasil
Tel.: (5561) 323 24 13
Fax: (5561) 224 08 49
oeibr@oeibr.org
<http://www.oeibrpt.org/>

Oficina Regional en Buenos Aires

Paraguay, 1510
C1061ABD Buenos Aires. Argentina
Tels.: (5411) 48 13 00 33/34
Fax: (5411) 48 11 96 42
oeiba@oei.org.ar
<http://www.oei.es/oeiba/>

Oficina Regional en Lima

Casa de Osambela
Jr. Conde de Superunda, 298
Lima, 1. Perú
Tel.: (511) 427 54 80
Fax: (511) 428 80 95
oei@oei.peru.org <mailto:oei@oei.peru.org>
<http://www.oei.es/peru/>

Oficina Regional en México, D.F.

Francisco Petrarca, 321, 11.º piso
Colonia Chapultepec Morales
11570 México, D.F. México
Tel.: (5255) 52 03 88 50
Fax: (5255) 52 03 56 92
oei@oeimx.org
<http://www.oei.es/oeimx/>

Oficina Regional en San Salvador

Av. Las Amapolas y Calle los Abetos, 23
Col. San Francisco
San Salvador. El Salvador
Tel.: (503) 279 00 55
Fax: (503) 245 35 98
oeielsal@oei.org.sv
<http://www.oei.es/oeielsal/>

Oficina Técnica en Asunción

Juan E. O'Leary, 102,
c/ El Paraguayo Independiente
Casa Ballarío, Manzana de la Rivera
Asunción. Paraguay
Telefax: (59521) 45 09 03/04/05
oei_py@rieder.net.py

Oficina Técnica en Managua

Centro Cívico Zumen
Módulos del Ministerio de Educación
Módulo "M", planta alta
Apdo. Postal 127
Managua. Nicaragua
Telefax: (505) 265 14 08
oeinic@cablenet.com.ni

Oficina Técnica en Santiago de Chile

Román Díaz, 731
Providencia, Santiago. Chile
Tel.: (562) 264 39 95
Fax: (562) 264 90 35
oei@oei.cl <mailto:oei@oei.cl>

Oficina Técnica en Tegucigalpa

Colonia Mirador del Loarque
Instalaciones del INICE
Comayagüela. Honduras
Tel.: (504) 226 86 74
Fax: (504) 226 86 75
oeiteg@sigmanet.hn

