

Reformas y Políticas Educativas en América Latina

María Eugenia BELLO
Universidad de Los Andes-Táchira / canalete@cantv.net

El contexto latinoamericano

Los estudios sobre las distintas sociedades latinoamericanas coinciden en caracterizarla de la siguiente manera: frágil estabilidad política, niveles de integración y de cohesión social muy bajos, altos índices de pobreza y frustración, incongruencias entre las aspiraciones y su factibilidad, estructuras sociales compuestas de élites con una amplia formación, que acumulan la mayoría de los recursos, y unas grandes masas con variados grados de posibilidad de acceso a algunos servicios básicos de salud, educación, protección social, por lo demás de muy baja calidad y eficiencia.

Hay una gran incongruencia entre la necesidad de recursos humanos preparados y con capacidad de incorporar el progreso técnico, y la realidad de un gran contingente poblacional en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. De allí, la insistencia, desde los diferentes organismos nacionales y sobre todo regionales e internacionales, de acoger aquellos enfoques y políticas económicas que favorezcan el crecimiento, en un contexto de equidad y justicia social, en el que las políticas económicas y las sociales interactúen en favor de los habitantes de estas regiones.

Abundan las referencias al hecho de que en América Latina la desigualdad en la distribución del ingreso es significativamente más notoria que en otras regiones del mundo con similares niveles de desarrollo. La pobreza aumentó durante toda la década de los ochenta y el número de personas que viven en condiciones de pobreza

siguió y sigue aumentando. Si se acepta que las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental para su éxito educativo, no puede dejarse a un lado estrategias sociales que permitan mejorar estas condiciones para poder atender adecuadamente lo educativo. Ello cobra vital interés dado que, como en otras regiones, los resultados escolares están asociados al status y al nivel de ingreso de las familias.

Esta región también aspira a ocupar un significativo espacio en la escena mundial, lo que



Resumen

En el artículo se analiza el contexto latinoamericano de las reformas y políticas educativas en las últimas décadas del siglo XX. Se usa como referencia fundamental algunos documentos producidos por la CEPAL y la UNESCO, especialmente el conocido como "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". La necesidad de transformaciones para la equidad, la consolidación de la democracia, participación social y la inserción internacional son los núcleos centrales de los propuestas educativas.

Palabras clave: América Latina, educación, política educativa, reforma educativa, CEPAL-UNESCO.

exige urgentes esfuerzos para atender las demandas de la globalización y superar las complejas condiciones sociales. En lo económico, eso se intentó hacer a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que creó una escuela de pensamiento económico admirada por unos y combatida por otros. A través de ella se intentó ofrecer una plataforma conceptual que sirviera de base y orientación a las políticas de desarrollo y crecimiento de la región, pero el asunto no se tradujo en claras demostraciones de lo acertado de sus posturas. Aunque este organismo ha perdido fuerzas en ese campo, sigue siendo un referente digno de considerarse en el estudio de las políticas educativas que se han planteado en este subcontinente. De allí que tomemos uno de sus documentos más importantes no sólo para estudiar elementos del discurso educativo relacionados con las transformaciones necesarias en los sistemas educativos de la región sino también porque incluye referencias significativas que diagnostican y contextualizan la situación educativa y económica latinoamericana.



Abstract

The article is an analysis of the Latin American context in the 20th century last decades. As important references there are some documents from organizations like CEPAL and UNESCO, specially the one known as "Education and Knowledge: axis of the productive transformation with equity", which marks the reflections about the education in Latin America and the reforms and educational policy in the 90s. The urge of transformations for the equity, the democracy, social participation and international insertion are the main lines of the educational proposals.

Key words: Latin America, education, educational policy, educational reform, CEPAL-UNESCO.

PROPUESTAS DE LA CEPAL Y DE LA UNESCO

En el año 1990, la Comisión Económica para América Latina presentó una propuesta titulada "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90", la cual sirvió de base para otros documentos siendo el más importante de ellos, por su impacto y conformación, el publicado dos años después, titulado "Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa con equidad".

La propuesta incluía una serie de elementos que permitían, no sólo el diagnóstico socioeducativo de la región, sino que también se establecía una estrategia a desarrollar en diferentes ámbitos y con la participación de variados actores sociales. Si bien esa propuesta no prosperó como se esperaba, sirvió para establecer los parámetros de referencia fundamentales para la reflexión y elaboración de otras propuestas para el desarrollo económico, social y educativo en los países latinoamericanos. El siguiente documento, titulado "Educación y crecimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", simbolizó la culminación de las mismas para los años posteriores y hasta ahora no se ha producido uno que tenga el mismo impacto que tuvo.

En dicho trabajo, producto del esfuerzo colectivo de funcionarios de la CEPAL y de la UNESCO, se plantea un enfoque integrado de la educación, el conocimiento y la competitividad. La educación deberá asegurar las habilidades y destrezas que permitirán la productividad requerida para competir a escala mundial, al igual que los valores e ideas que podrán generar una convivencia solidaria. Una de las premisas fundamentales es que ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

El objetivo central del estudio era formular una propuesta estratégica para contribuir a crear, en el decenio siguiente, condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación al progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la región en el marco de una progresiva equidad social (CEPAL-UNESCO, 1992). A

nuestro entender, los cinco puntos fundamentales tratados serían: a) el contexto latinoamericano y su patrón de desarrollo económico, b) la educación y los recursos humanos en América Latina y el Caribe: características y tendencias, c) los desafíos de la democratización: aspiraciones y realidad, inserción internacional y democratización, d) principales tendencias de la economía internacional que determinan las exigencias que debe enfrentar América Latina y a las que la educación debe responder, y e) propuesta de la CEPAL para los 90: transformación productiva con equidad (TPE).

El contexto latinoamericano y su patrón de desarrollo económico

Se plantea que el patrón de desarrollo económico ha mostrado claros signos de agotamiento porque se ha sustentado en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo. El desequilibrio financiero y una casi incontrolable espiral inflacionaria lo caracterizarían.

En el ámbito político e institucional, muchos países impulsaron procesos de transición hacia la democracia o hacia su consolidación, aflorando esquemas de concertación política, social y de cooperación. Pero estos países absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo de los países desarrollados, mientras su inserción, a través de sus exportaciones, no alcanza el dinamismo necesario para generar condiciones y posibilidades del desarrollo.

Aunque en los años 80 se agudizó el problema histórico de la pobreza y aumentó la exclusión social, también se mantuvieron las tendencias hacia una expansión de la cobertura de los servicios sociales, aunque con un gran deterioro de la calidad, como ha sido el caso de la educación y de la salud. La democratización, la inserción internacional, el descenso de las remuneraciones mínimas, el aumento de la cobertura educativa y la acentuada masificación de los medios de comunicación social eran factores que sugerían profundas transformaciones en función del desarrollo de la América Latina.

Educación y recursos humanos en América Latina y el Caribe: caracterización y tendencias

Se parte de que en el período 1950-1980 se vivió un proceso de modernización socioeconómica acelerada, con una sostenida expansión del sistema educativo formal y de sus capacidades de investigación científico-tecnológica, hubo un fuerte crecimiento de la población en edad escolar (3% del promedio anual), grandes movimientos migratorios que incidieron en los patrones de urbanización, una gran alteración de la estructura del empleo y un aumento significativo de la participación laboral de la mujer. Pero las condiciones económicas que posibilitaron estos cambios han sufrido variaciones importantes que hacen pensar que este ciclo se aproxima a su fin.

Como síntesis de los logros y limitaciones en lo educativo se dice que:

- El sistema educativo formal ha tenido una sostenida expansión de la cobertura pero una deficiente calidad de la formación impartida, se evidencia el agotamiento de la educación como agente de movilidad social y su expansión inequitativa (segmentación social de la calidad de la oferta escolar, desequilibrio rural/urbano, problemas para lograr una participación proporcional de las mujeres a las oportunidades de educación y empleo).
- El esfuerzo regional en materia de investigación y desarrollo científico y tecnológico tiene cuatro características básicas: la insuficiencia del esfuerzo y los resultados alcanzados; una persistente heterogeneidad regional en el gasto de investigación y el desarrollo por habitante y la participación del total de tales gastos en el PTB; la concentración de los esfuerzos en instituciones académicas con muy poca participación de la empresa privada y la concentración del esfuerzo en pocos sectores económicos y áreas científicas.
- Con respecto a la capacitación y la educación de adultos, los progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto han permitido concentrar los esfuerzos en el analfabetismo funcional, pero la capacitación en las

empresas es muy escasa, se concentra en las grandes empresas y está dirigida a los empleados con mayor nivel educativo; los institutos públicos de capacitación tienen muy poca capacidad de adaptación a las demandas cambiantes del sector productivo.

- Fin de un ciclo: las capacidades existentes de formación de recursos humanos en la región, a pesar de la sostenida expansión cuantitativa, siguen siendo precarias e insuficientes para enfrentar los desafíos de la inserción internacional.

Los desafíos de la democratización: aspiraciones y realidad, inserción internacional y democratización

El proceso de democratización debe superar los retos que plantean el creciente distanciamiento entre las aspiraciones de la población y la realidad y las nuevas demandas que plantea la inserción internacional. Por lo tanto, habría que desarrollar estrategias que permitan compatibilizar el orden público, el respeto a los derechos humanos y el logro de las aspiraciones de sus pueblos, lo mismo que una transformación productiva que favorezca la inserción externa, promueva una creciente equidad y una mayor integración social.

La mayor apertura de las economías latinoamericanas y la necesidad de lograr una inserción internacional es un reto de la democratización porque exige un mayor grado de consenso, una progresiva tecnificación de la esfera política y social y la atención de las carencias y urgencias de la población. La inserción internacional plantea innovaciones institucionales: organización de empresas, de las relaciones laborales, vinculaciones entre el sector público y privado, la descentralización, la preservación del medio y ambiente y nuevas estrategias educacionales. La democratización debe satisfacer esas demandas, inducirlas y encauzarlas, en un ambiente de equidad, lo que también implica elevar la productividad, mejorar las capacidades institucionales, la calidad de la educación, la difusión del progreso técnico y el desarrollo de las capacidades innovadoras.

Principales tendencias de la economía internacional que determinan las exigencias que debe enfrentar América Latina

Se plantea que la educación debe responder a: 1) los requerimientos de una época de revolución científica y tecnológica, 2) la progresiva globalización de los mercados y la competencia internacional, 3) una competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico, 4) la paradoja de productividad, que se expresa en la relación entre el progreso técnico y su aceptación social, 5) las relaciones entre la investigación básica, la educación y las políticas públicas porque la formación de recursos humanos y el acceso a las fuentes de investigación básica son elementos de bien público o colectivo, 6) los nuevos modelos de organización de los sistemas productivos y de gestión empresarial, 7) el efecto horizontal de las tecnologías de la información en la producción, los sectores financieros, etc., 8) la necesaria flexibilidad para actuar y responder a nuevas demandas y presiones, 9) la heterogeneidad y la transferencia tecnológica y un creciente mercado de la tecnología, 10) la automatización y erosión de la ventaja comparativa basada en la disponibilidad de mano de obra barata y de recursos naturales, 11) el cambio técnico y sustentabilidad ambiental.

Propuesta de la CEPAL para los 90: Transformación Productiva con Equidad (TPE):

Los grandes lineamientos que perfilan la propuesta fueron la necesidad de: 1) promover nuevos consensos nacionales para el diseño de políticas institucionales, la movilización de recursos para una transformación productiva y con equidad y el apoyo de modalidades de cooperación e integración regionales en función de ello, 2) interrelacionar la competitividad y equidad en un contexto de sustentabilidad del medio ambiente para aumentar el nivel de vida, la productividad, la difusión del progreso técnico, la cohesión social y la equidad, 3) desarrollar los recursos humanos y fortalecer la difusión del progreso técnico, indispensable para incrementar la competitividad, la equidad y la sustentación

ambiental, 4) transformar el Estado, mediante la modernización, la reforma tributaria, nuevas políticas e instituciones para financiar el desarrollo. (La base empresarial, también debe modificarse), 5) lograr apoyos externos para superar la deuda externa y posibilitar la transformación productiva con equidad.

Los objetivos, criterios y lineamientos de la propuesta para la "Transformación productiva con equidad", se exponen en torno a una compleja presentación en la que se diferencian un serie de elementos que se pueden sintetizar de la siguiente manera: (UNESCO-CEPAL, 1992, pp.126-137)

Su *objeto* era contribuir durante los próximos 10 años a crear condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que posibilitaran la transformación de las estructuras productivas en un marco de equidad social. Se aspiraba lograr un consenso sobre las estrategias a seguir entre los actores (gobiernos, empresarios, universidades, partidos políticos, parlamentarios, docentes, investigadores, iglesias y sindicatos).

Las *ideas-fuerza* se centran en el intento de alcanzar simultáneamente dos objetivos fundamentales: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional. Se insiste entonces en la ciudadanía y la competitividad como los objetivos estratégicos de la propuesta. Las políticas habrán de responder a dos criterios esenciales: el de equidad y el desempeño, con una doble finalidad, la integración y de descentralización.

El reto para los sistemas educacionales, en lo que se refiere a la ciudadanía abarca: a) distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información para la participación ciudadana y b) formar en los valores y principios éticos, lo mismo que desarrollar sus habilidades y destrezas para un buen desempeño en los ámbitos de la vida social. En lo que se refiere a la competitividad: dar prioridad al fortalecimiento de la inserción internacional para estimular el crecimiento, elevar la productividad y el nivel de vida de la población y favorecer la incorporación del progreso técnico.

La Reforma Institucional abarca dos aspectos fundamentales: la integración y la descentra-

«Las *ideas-fuerza* se centran en el intento de alcanzar simultáneamente dos objetivos fundamentales: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional».

lización. Se afirma que la reorganización de la gestión educativa debe estar orientada a descentralizar y dar mayor autonomía a los centros educacionales y a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos. Es decir, se abarcarían simultáneamente dos planos, en el primero la descentralización y una mayor autonomía de los establecimientos, y en el segundo la coordinación del sistema e integración nacional. El diseño de las políticas debe responder a las características y prioridades nacionales, ha de apoyarse en consensos y acuerdos entre los principales actores sociales y ha de vincular los sistemas educativos y los productivos.

En cuanto a las acciones y medidas en relación a las políticas propuestas (CEPAL-UNESCO, 1992, pp. 141-198), podemos decir que constituyen uno de los aspectos fundamentales de la propuesta. Al respecto, se exponen los lineamientos que servirían de base de las políticas de desarrollar, las cuales se organizan en proposiciones que gravitan alrededor de siete objetivos primordiales, a saber: 1) Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad, 2) Acceso universal a los códigos de la modernidad, 3) Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológica, 4) Gestión institucional responsable, 5) Profesionalización y protagonismo de los educadores, 6) Compromiso financiero de la sociedad con la educación, y 7) Desarrollo de la cooperación regional e internacional.

La generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad se centraría en la integración de las unidades educativas con su entorno y la coordinación entre sí de estas unidades, lo que requeri-

ría mayores niveles de autonomía de las unidades educativas, mecanismos de regulación pública e instancias de coordinación y concertación.

El acceso universal a los códigos de la modernidad se referiría a los conocimientos y destrezas necesarios para continuar aprendiendo, participar en la vida pública y desenvolverse productivamente. Ello se haría mediante la cobertura universal y de calidad de la educación básica y los programas de educación y capacitación de adultos.

Para impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológica, como plataforma para el crecimiento y la competitividad se plantea el fortalecimiento de la oferta y de la demanda, el desarrollo de ajustes de enlace y la implementación de medidas para articular el sistema científico y tecnológico con el aparato productivo.

El desarrollo de gestiones institucionales responsables se entendería como un requisito importante para asegurar el mejor funcionamiento posible del sistema educativo que incluiría sistemas de información y evaluación de la educación básica y media, la evaluación institucional en la educación superior y sistemas de evaluación de la eficiencia externa de la educación.

La profesionalización y protagonismo de los educadores exige un sistema eficiente de formación de recursos humanos de calidad y la capacidad de administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos asignados. Las estrategias incluirían adecuados procesos de reclutamiento, formación y capacitación, mejoras significativas en sus remuneraciones e incentivos y una nueva función del director de la escuela.

El compromiso financiero de la sociedad con la educación mediante un funcionamiento amplio y diversificado, abarcaría mecanismos que incentiven la asignación eficiente del financiamiento público (según la eficiencia de las instituciones y la prioridad del objetivo perseguido) y mecanismos selectivos de asignación del financiamiento público (la distribución del financiamiento según el nivel educativo y tipo de gasto, con criterios de equidad y criterios estratégicos).

El desarrollo de la cooperación regional e internacional se basa en el reconocimiento de los esfuerzos que han de realizarse en la región en los ámbitos de la educación, la capacitación, la

ciencia y la tecnología, en un escenario de gran restricción financiera, por ello se hace necesaria el establecimiento de prioridades para la cooperación. Las inversiones deben orientarse hacia la formación de recursos humanos, la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento con el sector productivo y el sector de desarrollo social, la investigación educativa y la relacionada con la generación, difusión y uso de conocimientos, la implantación de propuestas de estrategias y políticas presentadas en el documento.

LA EDUCACIÓN Y AMÉRICA LATINA A FINALES DE LOS 90

A pesar de los esfuerzos realizados para desarrollar sistemas nacionales de educación, capacitación e investigación científica y tecnológica, las capacidades existentes de formación de recursos humanos son precarias e insuficientes para una exitosa inserción internacional y para propiciar mejores condiciones de vida en la región. La tasa de América Latina se encuentra entre las más altas del mundo, la mitad de los niños escolarizados no culmina la educación primaria, se han profundizado las heterogeneidades y los desequilibrios entre las áreas rurales y las urbanas. El sistema educativo ha pasado a ser más segmentador que integrador (Ottone y Mendoza, 1998).

Hasta los 80 hubo una sostenida expansión cuantitativa en todos los niveles de la educación: uno de sus índices es la drástica reducción de la tasa de analfabetismo absoluto, por ejemplo, pero el perfil educativo regional sigue siendo deficiente lo cual se evidencia en los siguientes indicadores: el nivel educacional es de seis años; la mitad de la fuerza laboral no ha completado la educación primaria; la masificación tuvo un impacto inequitativo; mayormente la calidad de la educación es deficiente, sin vinculación con los requerimientos sociales; la investigación se concentra en las universidades, desvinculada del aparato productivo, con participación ínfima en el contexto internacional; los institutos de formación profesional, como enlace entre el sistema educativo formal y las empresas, han perdido vigencia y capacidad de respuesta; la expan-

sión educativa y el esfuerzo científico tecnológico y de capacitación han obedecido más a presiones sociopolíticas que a los requerimientos de desarrollo.

El modelo de desarrollo económico y los problemas de la integración social y la pobreza, han influido para que los sistemas de producción y difusión del conocimiento tengan un carácter polarizado y sin base integradora. La administración de los mismos se ha burocratizado de tal manera que cada uno constituye un segmento cerrado, lo que implica un aislamiento institucional y corporativo. Todo esto ha provocado una radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades de desarrollo del nuevo contexto socioeconómico y del debate internacional sobre el destino de la educación, a tal punto que:

Si se proyectan las tendencias actuales hacia el futuro, para el año 2000 la región contaría todavía con un 11% de analfabetos, un 40% de los jóvenes no habrá terminado la enseñanza primaria, el trabajador promedio, sin escolaridad primaria completa podrá esperar un mes de capacitación en su vida laboral, la industria de toda la región, por su parte, sólo podrá contar para el desarrollo de nuevos procesos productivos con unos 35.000 ingenieros y científicos en investigación experimental. (Ottone y Mendoza 1997, s/n)

Todo parece confirmar que se ha llegado al término de un proceso de desarrollo educativo mediante el cual la región obtuvo importantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Pasar de ese sistema a otro que privilegie la calidad de la enseñanza y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de generación y difusión del conocimiento y entre ellos la economía, es el reto de la América Latina y el Caribe, una constante en todos los discursos educativos sobre la región.

Tedesco (1992, 1998), al respecto, plantea que son ocho las enseñanzas del debate internacional sobre educación, a saber:

1. Existe una nueva oportunidad: La educación se ha convertido en una prioridad en las dis-

«Hay que dejar de percibir a la educación, a la capacitación y a la investigación como compartimentos aislados, incomunicados; hay que verlos de manera integral...».

usiones sobre las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo., dado que el éxito o el fracaso de las mismas dependen de la capacidad de los sistemas educativos para dar respuestas a sus requerimientos. Todos los países han sentido la necesidad de revisar sus sistemas educativos en función de las nuevas exigencias, porque la heterogeneidad, profundidad y velocidad de los cambios en el mundo actual, los coloca frente a retos similares. Ello es lo que intenta recoger el debate internacional en relación con el futuro y los desafíos de la transformación productiva con equidad, desde la perspectiva de una nueva oportunidad para recuperar el tiempo perdido y actuar con mayor seguridad.

- 2. Nadie innova al margen de sus tradiciones:** Lo que propicia las innovaciones es la acumulación de conocimientos y experiencias. Las tradiciones culturales y las características de los sistemas educacionales de cada país son el punto de partida obligado para cualquier reforma educacional, no es copiar sino aprender y cooperar.
- 3. La concertación y el consenso son las condiciones necesarias:** La definición de nuevas formas de concertación entre los diferentes actores que participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica son el rasgo común de las fórmulas que orientan las nuevas experiencias y propuestas. La aplicación de estrategias educativas y su evaluación exigen continuidad y condiciones estables para poder desarrollarse. Los empresarios esperan capacitación específica para los puestos de trabajo; los gobiernos, líderes y ciudadanos con mayor ca-

pacidad de decisión; los docentes y actores internos del sistema, mayores grados de autonomía y participación en las decisiones. Las estrategias educativas tienden a concebirse más como políticas nacionales, sobre la base de amplios acuerdos, que como políticas coyunturales de gobierno para responder a expectativas o necesidades puntuales.

4. *Se necesita disponer de una apreciable capacidad de previsión:* La definición de estrategias educativas (a largo plazo y por consenso y concertación) supone la capacidad para prever demandas y problemas futuros, lo cual implica la necesidad de realizar diagnósticos acertados para disponer de conocimientos y mucha información sobre las tendencias mundiales. También es necesario propiciar un acuerdo general que oriente el comportamiento de los actores en función de metas nacionales, con disposición de asumir riesgos y responsabilidades, lo mismo que mecanismos de evaluación para los ajustes necesarios a los procesos de cambio.

5. *Los cambios institucionales son prioritarios:* El fracaso de la organización y administración se origina, en parte, en las resistencias de la estructura institucional y en los estilos tradicionales de gestión educativa, que han contribuido al creciente aislamiento de las escuelas y al predominio de las presiones corporativas y de los sindicatos en los órganos rectores de los sistemas educativos. La articulación de estos con los procesos de desarrollo social y económico, en un contexto de rápida transformación, exige mecanismos institucionales ágiles, flexibles que garanticen el uso eficiente de los recursos disponibles. También es urgente elaborar fórmulas que permitan adecuar la autonomía institucional con las exigencias locales y nacionales de integración, equidad y compensación de los grupos e individuos en situación desventajosa. "La transformación educativa no consiste en aumentar aquello de lo que ya se dispone sino en transformar las maneras de organizar el funcionamiento de los recursos disponibles. Se asigna a la cuestión de los cambios e innovaciones institucionales una importancia estratégica clave". (Tedesco, 1992, p.16)

6. *La evaluación de resultados como factor de cambio:* Los cambios no se efectúan sobre la base de orientaciones brindadas por paradigmas ideológicos sino sobre el fundamento de la información suministrada por la evaluación de resultados de las acciones en marcha.

7. *El acceso equitativo a la educación significa acceso a conocimientos socialmente significativos:* Es fundamental atender todo lo relativo a la equidad en la distribución de la oferta educativa. La equidad no es sólo aumento de la cobertura, incluye también la calidad de la oferta y la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos de la enseñanza y de la capacitación. No es inevitable expandir la cobertura a expensas de una apreciable reducción de la calidad. Se deben combinar políticas globales cuando se trata de definir modalidades educativas formales para toda la población, con acciones focalizadas en la atención de determinados sectores que no puedan aprovechar la oferta homogénea.

8. *Prioridad a los resultados del aprendizaje:* Hay una gran preocupación por los resultados de la acción educativa. Las exigencias para el adecuado desempeño ciudadano tienden a converger con lo que se considera necesario para el buen desempeño en el mercado de trabajo. Este cuerpo común de aprendizajes requeridos, basado en el dominio de los códigos culturales básicos de la modernidad y en el desarrollo de las capacidades humanas para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo, constituye, a su vez, una posibilidad más para evaluar el diseño de los currículos y la eficacia de las métodos-logías aplicadas en el proceso pedagógico.

Todos los indicadores muestran que la elevación del nivel educacional de la población, de la expansión y cobertura de la educación (tanto la básica, como la secundaria, superior y la de adultos) exigen nuevas estrategias para garantizar que se responda a los requerimientos de calidad y equidad, a las aspiraciones de movilidad social y mejora de las condiciones de vida de los pobladores

de la región y muy especialmente, compatibilizar el esfuerzo educativo con las exigencias del desarrollo económico y la inserción internacional.

La última década del siglo XX, en el ámbito de la oferta del servicio educativo, nos muestra un panorama poco halagador:

- a) Hay una gran heterogeneidad regional con respecto a la cobertura y umbrales de escolaridad en América Latina. Rama (1994) nos plantea al menos cuatro categorías: países de modernización educativa temprana, con una gran cobertura escolar, entre ellos estarían Argentina, Chile, Cuba, Costa Rica y Uruguay; países con una modernización educativa acelerada, con índices crecientes de acceso al sistema escolar, como sería el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela; países con una modernización educativa incipiente, con porcentajes altos de excluidos del sistema, a pesar de sus esfuerzos, como sería Honduras, Guatemala, El Salvador y países de modernización educativa desequilibrada, como Brasil, en el que las diferencias de una región a otra pueden ser abismales. Aún así, estos sistemas escolares tendrían en común las desiguales condiciones de acceso y permanencia y una alta relación entre los niveles de pobreza y el porcentaje de deserción y fracaso escolar.
- b) En el mundo occidental los sistemas escolares se han desarrollado para dar cumplimiento a necesidades sociales determinadas, ya sean de producción o de transmisión de los saberes básicos. La organización clásica de los sistemas educativos supone poblaciones concentradas con alta densidad demográfica, territorios no demasiado extendidos y economías dinámicas que puedan sostener e incrementar las inversiones educativas. El traslado del modelo a las sociedades latinoamericanas ha supuesto una serie de anomalías por las condiciones mismas de la región, pero sobre todo, ha implicado décadas de divorcio entre la mirada pedagógica y la mirada económica, cuyas consecuencias incluyen el no reconocimiento de esta situación, el desarrollo de espacios para el clientelismo político, la mera generación de empleo y la incapacidad de dar respuestas a las expectativas de la población (Aguerredondo, 1997).

«Los docentes han de ser vistos como parte fundamental de cualquier estrategia educativa, lo que implica pasar de una subvaloración social y económica a una valorización de la profesión».

- c) La masificación de los sistemas escolares en estos países no ha incluido las revisiones y evaluaciones sobre su estructura, organización, ni sobre la vinculación de los planes y programas de estudio con la realidad, con los avances de conocimiento científico-tecnológico o las demandas del mercado laboral.
- d) El sistema escolar no logra transmitir los conocimientos y destrezas que son crecientemente necesarios en el mundo de hoy, hay una falta de pertinencia y de actualización en los contenidos y los estudiantes logran escasos aprendizajes en áreas tales como matemáticas, ciencias o lenguaje, especialmente si se comparan las cifras internacionales. Pero conviven circuitos de excelencia académica (correspondientes a los de las élites socioeconómicas), con otros (los más) altamente necesitados y marginales.
- e) Las tasas de alumnos repetidores están entre las más altas del mundo. Esto demuestra la dificultad que tienen los sistemas escolares para trabajar con éxito con una parte significativa de la población que atienden. Esto, no sólo se traduce en un significativo atraso escolar, una mayor exclusión sino en una incapacidad casi total para posibilitar el desarrollo de una ciudadanía democrática y lo que es más grave, de prevenir la expansión de una gran marginalidad y vulnerabilidad social entre los niños y adolescentes.
- f) La aceptación de que la educación es un "mecanismo confiable" para salir de la precariedad aún no resulta evidente para vastos sectores populares que han constatado la devaluación del valor de sus títulos escolares en el mercado laboral, por un lado, mientras que,

por el otro, se han expandido aspiraciones educativas y profesionales en las nuevas generaciones que guardan escasa relación con las oportunidades de empleo a la que realmente tendrán acceso. (Weinstein, 1998)

g) Se le reconocen las siguientes fortalezas al sistema: los logros en la cobertura, la valorización que muchos alumnos y sus familias hacen de la educación, en general y de los profesores en particular, lo mismo que la capacidad profesional, mística y creativa que sigue existiendo en miles de docentes (Weinstein, 1998).

Podríamos finalizar afirmando que todos los diagnósticos que se hacen sobre la región coinciden en la caracterización y en la insistencia en que la mejor posibilidad de cambiar el panorama es a través de la educación, fundamentalmente a través de una adecuada reforma educacional, la cual debe cumplir algunos objetivos básicos, enmarcados dentro de las exigencias impuestas por la globalización. De Lisle (1998), lo plantea de una manera muy sencilla cuando nos dice que "la educación puede señalar la senda que permita acceder al conocimiento, las aptitudes y las destrezas que los actores sociales requerirán para vivir juntos en armonía y para aprender a ser". (p.35)

LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:

América Latina muestra un mayor nivel de conciencia pública sobre la importancia de la educación en las estrategias de desarrollo, todo lo cual puede estudiarse en el aumento relativo de la inversión en educación y en el avance en la implementación de reformas institucionales, especialmente en lo que se refiere a la descentralización educativa y la puesta en práctica de sistemas alternos de evaluación de los resultados. Pero todo esto es insuficiente porque, además de que hay que recorrer nuevas sendas para el mejoramiento de las formas de administrar, organizar y gestionar los sistemas educativos, tanto en los ámbitos nacionales y locales, como en la misma institución escolar, hay que recorrer un largo camino en el ámbito de las mejoras en el campo

estrictamente pedagógico. Hay datos muy preocupantes sobre los aprendizajes que logran los alumnos y la relación de estos con las necesidades de desarrollo, autoconocimiento y autodesarrollo, y las expectativas sociales de las mismas, es decir, sobre la calidad, pertinencia y significatividad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y sus logros. Si a ello sumamos el casi unánime sentimiento de que lo que está en juego en la región, como demanda socioeducativa, es la competitividad económica y la gobernabilidad democrática de las sociedades, nos encontramos con un enorme desafío que trasciende lo estrictamente institucional.

Aunque hay una mayor preocupación y toma de conciencia sobre lo indispensable que es la educación en cualquier estrategia de desarrollo, lo que crea un ambiente propicio para la generación y difusión de las reformas escolares, todavía es mucho lo que falta por dilucidar, implementar y evaluar al respecto. Los cambios que se plantean desde el punto de vista de una serie de transformaciones que deben realizarse a realizar, incluyen posiciones conceptuales que se pueden indicar en los siguientes aspectos:

Hay que dejar de percibir a la educación, a la capacitación y a la investigación como compartimentos aislados, incomunicados, hay que verlas de manera integral, en su actuación, mediante un enfoque sistémico.

Es necesario pasar de una administración burocrática, dirigista y centralizadora hacia formas de gestión en la que el Estado pueda regular desde la distancia y promover. Hay que dar impulso a las autonomías e implementar formas de evaluación que garanticen la calidad y la equidad.

En lo que se refiere al financiamiento, hay que superar la situación de financiaciones esencialmente estatales y fomentar la activa participación del sector privado, lo cual no implica la apuesta por la escuela privada, sino la participación más activa de los estratos productivos en los diversos procesos de formación y capacitación.

Sin dejar de reconocer la necesidad de mantener la más amplia cobertura por parte del sistema educativo, hay que trasladar el énfasis, que tradicionalmente se ha centrado en la cantidad, hacia una mayor primacía de la calidad, la efectividad, la equidad y los resultados.

A la capacitación desfasada, incapaz de responder a las demandas del crecimiento económico, hay que oponer una nueva relación entre educación, instrucción y empresa, en la que ésta asuma el liderazgo en la formación de recursos humanos.

La educación ha de dejar de ser segmentadora, con sistemas y funciones educativas cerradas, y asumir una función integradora y compensadora, a través de sistemas abiertos y flexibles.

Los docentes han de ser vistos como parte fundamental de cualquier estrategia educativa, lo que implica pasar de una subvaloración social y económica a una valorización de la profesión prestigiosa y meritosa.

La ciencia y la tecnología forman parte importante de cualquier planteamiento que vincule la educación y el desarrollo, por lo tanto, debe dejar de ser un sector marginal para incorporarse activamente en las universidades, empresas y gobiernos.

Con anterioridad hemos hecho referencia a que hay dos ideas primordiales que orientan las reformas: las exigencias de la competitividad económica y los requerimientos de la gobernabilidad democrática, pero la calidad y la equidad son dos ejes que atraviesan los postulados al respecto. Tal como lo plantea Tedesco (1998), una de las ideas centrales de los procesos de transformación educativa ha sido la hipótesis según la cual la educación es un factor de equidad social, pero que este vínculo no es unidireccional ni estático y que "...no se trata de solamente preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?". (Tedesco 1998, p.1)

El interrogante surge porque por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos no tienen impacto en los resultados escolares de los alumnos. Gran parte del problema de las dificultades para mejorar los resultados del aprendizaje debe verse en su relación con el deterioro de las condiciones de vida de los alumnos que determinan, por debajo de esa línea de subsistencia, las "condiciones de educabilidad" con las cuales los alumnos ingresan a la escuela.

La educabilidad se refiere a: (i) el desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida, que está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas y (ii) la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los elementos éticos y actitudinales que les permiten incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela. (Tedesco 1998, p.2)

Si no se modifican esas condiciones de entrada que hacen que un alto porcentaje de alumnos ingresen a la escuela con deficientes niveles de educabilidad, poco pueden hacer las instituciones educativas, por muy reformadas que estén. Aunque la educación sea un factor de equidad social, si no se garantizan unos niveles básicos previos, difícilmente se podrá educar con posibilidades de éxito. Una de las estrategias propuestas se refiere a la extensión a toda la población de la educación preescolar.

Hemos insistido en que, durante la década de los 80, la capacidad de los sistemas educativos para satisfacer las demandas económicas y sociales se vio seriamente afectada y disminuida por los efectos negativos de los ajustes estructurales de la economía. Estos pueden señalarse como uno de los principales indicadores de las derivaciones de la globalización, especialmente en el ámbito de lo económico, en la región latinoamericana. A pesar de ello, no cesaron los esfuerzos, pero se reorientaron hacia estrategias que, dentro del clima de austeridad y penuria financiera imperante, permitieran materializar algunos intentos de reforma en los sistemas educacionales.

Los procesos de transformación educativa tienden a dar prioridad a la reforma institucional y más específicamente, a la descentralización y a la creación de sistemas de medición de resultados. Esto último se explica por el hecho de que es una de las exigencias del Banco Mundial, que en sus políticas de asesoramiento y financiamiento incluye el desarrollo de mecanismos de medición de resultados de aprendizaje, que permitan "medir la calidad" de los mismos y hacerlos internacionalmente comparables. Lo primero, los intentos de reforma institucional, se basarían en la idea de que las innovaciones en este nivel favorecerían los cambios pedagógicos.

En síntesis, los países de la región han tomado conciencia del carácter prioritario de la educación en las estrategias destinadas a promover la competitividad económica y la democracia política. Las reformas educativas destinadas a promover la competitividad económica y la democracia política y las reformas educativas, destinadas a orientar la oferta pedagógica en función de esos objetivos, necesitan continuidad en su aplicación. Es muy probable que en los últimos años, a medida que la fase inicial de cambio institucional se consolide, las reformas se orienten especialmente a modificar los estilos de aprendizaje y las pautas pedagógicas vigentes en las escuelas. Si las reformas no llegan a la escuela y a la sala de clase, perderán gran parte de su sentido social (Tedesco, 1998, p.2).

Referencias

- Aguerredondo, I. (1997) ¿Es posible impartir educación de calidad con menores costos? *Perspectivas*, 102, XXVII (2).
- Aguerredondo, I. (1993). La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación. *Revista Interamericana de Desarrollo*, 116 (3).
- CEPAL-Naciones Unidas (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- De Lisle, J. (1998): El Informe Delors dentro del contexto americano. *Boletín del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO*, 45.
- Ottone, Ernesto y Mendoza, Gerardo (1998). *Centralidad de la Reforma Educativa en la agenda latinoamericana de los años 90*. Chile: CEPAL
- Rama, G. (1994). *Informe sobre Educación y Juventud*. Madrid: OEI-OIJ.
- Tedesco, J. (1992). El debate educativo internacional. *Tabla*, 16, (45).
- Tedesco, J. (1995). *El nuevo Pacto Educativo. Educación, Competitividad y Ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Editorial Anaya.
- Tedesco, J. (1998). Desafíos de las reformas educativas en América Latina. En *Carta Informativa, Instituto de Internacional de Planeamiento de la Educación*, XVI, (4).
- Wenstein, J. (1998). La búsqueda del tesoro perdido. Educación y juventud en América Latina. *Boletín del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO*, 45.