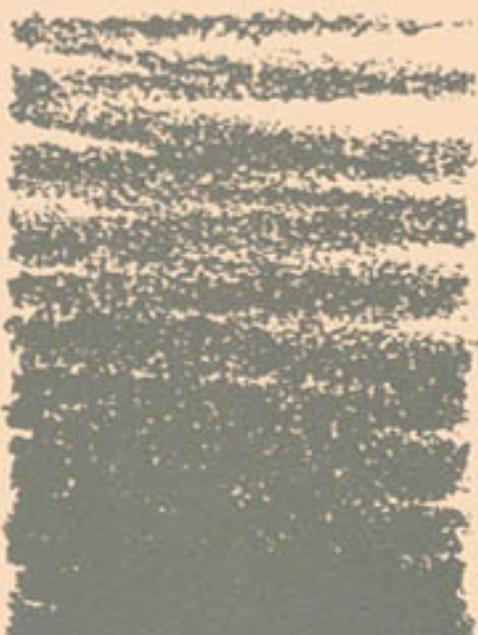


BOLETIN

PROYECTO
PRINCIPAL DE
EDUCACION
en América Latina
y el Caribe



unesco

OFICINA REGIONAL
DE EDUCACION
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

OREALC

28

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

en América Latina y el Caribe

Sumario

Presentación	5
Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina <i>Juan Carlos Tedesco</i>	7
Necesidades de educación básica y prioridad política de la reforma de la educación primaria <i>Luis Ratinoff</i>	25
Modernidad educacional y modernización educativa <i>Juan Casassus</i>	33
Hacia una integración de la investigación y planificación de la educación <i>Ernesto Schiefelbein y Noel McGinn</i>	43
Necesidades de una política de educación inicial en América Latina y el Caribe <i>Fernando Reimers</i>	65
Televisión y educación ante el desarrollo <i>Valerio Fuenzalida</i>	85
La calidad de la educación primaria, medios de comunicación masiva y comunidad civil: El proyecto “Primero mi primaria... para triunfar” <i>José Bernardo Toro</i>	91
Actividades OREALC	107
Publicaciones OREALC	121

BOLETIN 28

Santiago, Chile, Agosto 1992

Presentación

La necesidad de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como la base y no como el techo de las metas educativas y el que la educación sea el elemento prioritario de discusión de cualquier modelo de desarrollo en los países de la región, son dos de los factores más significativos que se encuentran en los presentes requerimientos de nuestros países.

Los avances logrados desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) tanto en la puesta en práctica de proyectos como en el campo de las ideas, han hecho de la educación un tema de discusión e interés social generalizado. Pero esos avances, además, han sido tan vertiginosos que han dejado en evidencia que las respuestas concretas a las nuevas necesidades no pueden demorar. La realidad de América Latina y el Caribe exige de quienes son responsables de tomar decisiones, la puesta en práctica de políticas y medidas concretas con las cuales se comience a estructurar el sistema que reemplazará a lo que fue denominado en forma unánime por los Ministros de Educación y Planificación de nuestra región como un estilo de educación agotado (PROMEDLAC IV, Quito, 1991).

En este número entregamos nuevos aportes para la discusión de las bases para las soluciones esperadas. Así, Juan Carlos Tedesco nos presenta un marco de referencia en el cual se examinan las características del novedoso patrón de desarrollo y su vinculación con la educación. En este contexto, analiza los lineamientos de las actuales estrategias del cambio: el consenso educativo nacional, la reforma constitucional y el cambio curricular basado en el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.

Luis Ratinoff analiza la correspondencia entre la oferta (los perfiles de la educación básica) y la demanda de las familias y de la productividad y nos entrega su punto de vista con respecto a las razones por las cuales la educación básica -tanto para la población escolar como adulta- constituye una prioridad urgente dentro de las políticas públicas.

Lo acelerado del proceso de maduración de los nuevos enfoques en el campo de la educación y el desarrollo, ha llevado muchas veces a perder la perspectiva sobre lo que implica la modernidad educativa. Juan Casassus, a través de su artículo Modernidad educacional y modernización educativa, nos invita a reflexionar sobre estos conceptos, examinando algunas dimensiones de ellas a la luz de la crítica post

modernista y aportando consideraciones de su relevancia en el campo de la educación.

Por su parte, Ernesto Schiefelbein y Noel Mc Ginn examinan la posibilidad de compatibilizar las características de la investigación con las necesidades de la planificación. Su presentación sugiere que es posible utilizar de manera más sistemática los métodos desarrollados en los diversos tipos de investigación, en el análisis de las posibilidades y elecciones de cambio entre las diversas alternativas que maneja el planificador. Ello incrementa la importancia de la investigación para la planificación. En su artículo, los autores insisten en que para que cualquiera de las modalidades de planificación (indicativa o normativa, nacional o local) pueda tener éxito es necesario superar el divorcio que hoy existe entre ambas.

Fernando Reimers busca avanzar sobre la desunión entre investigación y análisis de alternativas. Usa la evidencia de la influencia de la estimulación temprana en el desarrollo infantil y sobre las realidades de la participación creciente de la mujer en el mercado de trabajo para fundamentar su propuesta. El autor expone como tesis central la urgencia de una política en cada país que otorgue a este tipo de enseñanza la importancia que se merece como campo privilegiado para promover el desarrollo humano y social.

Y en un presente tan cruzado por el avasallador avance e influencia de los medios de comunicación masivos, presentamos dos visiones de la relación de ellos con la educación. Valerio Fuenzalida aborda las posibilidades que ofrecen dichos medios al aprendizaje en tanto que José Bernardo Toro nos presenta lo fundamental de una experiencia concreta que utiliza estos medios en forma integrada.

Como siempre, se cierra este número con la sección Actividades de la OREALC.

NUEVAS ESTRATEGIAS DE CAMBIO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA

Juan Carlos Tedesco*

El período transcurrido desde la Conferencia de Jomtien hasta la actualidad ha sido intenso en transformaciones educativas, tanto a nivel conceptual como político. Ya desde la misma preparación de la Conferencia, los países de América Latina y el Caribe expresaron sus preocupaciones y sus perspectivas.

En este sentido, los aspectos más recurrentemente planteados por las delegaciones latinoamericanas en las reuniones preparatorias y en la propia Conferencia de Jomtien fueron: la necesidad de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas y, el énfasis en la solución de los problemas estructurales derivados de la asimétrica relación entre los países desarrollados y los países en desarrollo como condición necesaria para el logro de los objetivos educativos postulados por la comunidad internacional.

En el período post-Jomtien tuvieron lugar al menos dos reuniones que –por su carácter regional y por el nivel de sus participantes– pueden considerarse representativas de las nuevas orientaciones en los procesos de transformación educativa: PROMEDLAC IV y el 24° período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En PROMEDLAC IV (Quito, abril de 1991), los Ministros de Educación reconocieron el agotamiento de un estilo de acción educativa y definieron las líneas centrales de las nuevas propuestas.

La idea central de este nuevo discurso es que para cumplir con los objetivos de calidad y de equidad educativa, postulados por el Proyecto Principal de Educación, no es suficiente el reclamo de mayores recursos financieros; es igualmente necesario modificar las estrategias de utilización de dichos recursos.¹

En la reunión de la CEPAL, los Ministros de Economía incluyeron el asunto educativo como tema prioritario en su agenda de discusiones y aprobaron las líneas estratégicas centrales de una nueva propuesta de desarrollo que coloca a la educación en el centro del proceso de transformación productiva con equidad.²

En el corto período de dos años se ha producido un significativo cambio en los términos de debate educativo. La educación está recuperando su carácter prioritario en la agenda de discusiones de políticas públicas y en ellas comienzan a participar no sólo los educadores sino el conjunto de los actores sociales.

* Juan Carlos Tedesco, Director Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

¹ Véase OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 24, Santiago de Chile, abril de 1991.

² CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992.

La educación en el patrón tradicional de desarrollo de América Latina

Los análisis acerca del proceso de desarrollo que tuvo lugar en América Latina coinciden en señalar que, por encima de las significativas heterogeneidades nacionales, el estuvo basado en un patrón compuesto por tres factores principales: la renta de los recursos naturales, el endeudamiento externo y el desequilibrio financiero interno asociado a altas tasas de inflación.

En este marco, lo peculiar de América Latina fue que algunos países lograron crecimiento económico, otros alcanzaron algunos niveles mínimos de equidad, pero ninguno cumplió simultáneamente los dos objetivos esperados del proceso de desarrollo: crecimiento y equidad. El análisis comparativo internacional permite apreciar, sin embargo, que este logro fue posible en otras regiones.³

La articulación de la educación con este patrón de desarrollo fue objeto de numerosos estudios durante las décadas 1960-1980, los que mostraron que la característica más significativa fue el alto grado de disociación que existió entre el desarrollo educativo y los requerimientos tanto económicos como políticos y culturales. Dicho en pocas palabras, estos estudios evidenciaron que en el contexto de un patrón de desarrollo basado en los factores antes mencionados, el comportamiento de la educación está débilmente conectado con los requerimientos del crecimiento económico (por el escaso uso del progreso técnico como factor de producción) y con las necesidades políticas o de integración social (porque la incorporación de la población en su condición de ciudadano fue débil y estuvo afectada en forma recurrente por prolongados períodos de autoritarismo y de exclusión política).

El resultado de este proceso fue la consolidación de una oferta educativa significativamente

expandida en términos de cobertura pero con notorias debilidades desde el punto de vista de la calidad y de los mecanismos institucionales de gestión.⁴

Con respecto a la baja calidad de los resultados educativos, el punto que aquí nos interesa enfatizar es que el empobrecimiento de las propuestas curriculares y de los criterios de evaluación de los resultados de la acción pedagógica escolar es un producto de la débil "conectividad" entre sociedad y sistema escolar.⁵ El correlato de este fenómeno, desde el punto de vista de la administración y la gestión, ha sido el fortalecimiento de un estilo de acción fuertemente disociado de los resultados de la acción pedagógica.

Este patrón de desarrollo mostró claros signos de agotamiento a fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Los análisis sobre el origen e impacto de la crisis económica de este período son numerosos y bien conocidos.

Observados desde el presente es posible apreciar, sin embargo, que durante la década del 80 se produjo una importante transformación interna tanto desde el punto de vista político como económico. Desde el político, se impulsaron procesos de consolidación o de transición a la democracia, se despolarizó el debate y se amplió la cultura de los consensos y de la concertación. En el plano económico, se asumió el compromiso de servir la deuda externa a partir de un fuerte excedente en la balanza comercial que implicó la adopción de estrategias orientadas a fortalecer la incorporación al mercado internacional a partir de expandir las exportaciones. La competitividad necesaria para este ingreso fue asegurada a través de la reducción de los salarios ("competitividad espurea") en lugar de apoyarse en la incorporación de progreso técnico, la

³ Fernando Fajnzylber. *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío*. Santiago, Cuadernos de la CEPAL, 1989.

⁴ Germán W. Rama. *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Kapelusz, 1984.

⁵ Cristian Cox. *Sociedad y Conocimiento en los '90: Puntos para una Agenda sobre Curriculum del Sistema Escolar*. Santiago. FLACSO, julio de 1991.

elevación de la productividad y de las remuneraciones (“competitividad auténtica”).⁶

Pero la despolarización del debate político y el colapso del autoritarismo no fueron suficientes para compensar las fuertes presiones derivadas de la aplicación de políticas de ajuste orientadas a restablecer el equilibrio en la balanza de pagos y reducir el déficit fiscal. Visiones de corto plazo tendieron a percibir el problema de la crisis como coyuntural y no como el agotamiento de un patrón de desarrollo.

En ese contexto, el gasto educativo no fue percibido como un factor que debía ser protegido por su importancia estratégica. Las reducciones fueron muy significativas y afectaron rubros cruciales desde el punto de vista de la calidad y la equidad de la oferta educativa.⁷

El efecto combinado de la disminución del gasto público en educación y del salario real – que debilitó la capacidad de las familias de bajos ingresos para asumir los costos de la educación y para aprovechar la oferta existente– provocó un deterioro grave en las condiciones de educabilidad de la población y en la capacidad general de gestión de programas educativos por parte del sector público.⁸

Hacia un nuevo patrón de desarrollo

El deterioro alcanzado en los años '80 fue una condición necesaria –pero no suficiente– para explicar la aceptación generalizada de la hipótesis acerca del agotamiento del patrón tradicional

de desarrollo socio-económico y educativo en América Latina.

Dicha hipótesis, planteada y discutida en varios documentos recientes producidos por organismos de cooperación internacional,⁹ está vinculada a la formulación de una nueva propuesta de desarrollo económico y social desde la cual se puede percibir con mayor claridad el agotamiento del patrón tradicional.

En términos teóricos, este cambio de perspectiva es tributario de los nuevos enfoques acerca del crecimiento económico. Robert Lucas,¹⁰ en un texto que ha sido considerado el aporte más relevante hasta la fecha de la nueva teoría del crecimiento, reformula el modelo neoclásico de explicación del crecimiento económico incorporando explícitamente la calidad y la preparación de la gente en la economía.

El modelo de Lucas predice que si el nivel de capital humano y físico de una economía es menor que la de las demás, su nivel de ingresos estará siempre relegado. No puede haber flujo de capitales de los países ricos a los pobres si el nivel de capital humano de éstos es muy bajo con respecto al de los primeros. Un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo.

En la formulación de Lucas, el ritmo de crecimiento de la economía no es determinado por variables exógenas (como lo es en el modelo de Solow-Denison donde ellas son la población y la tecnología, que no se explican ni se controlan desde la política económica), sino por variables endógenas: el capital humano, las relaciones internacionales y las políticas económicas de los gobiernos.

Las nuevas ideas acerca del crecimiento económico están penetrando rápidamente en América Latina, en un contexto de despolarización del debate político pero de creciente polarización social. Desde esta perspectiva, lo peculiar del

⁶ CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, marzo de 1990.

⁷ Fernando Reimers. *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*. OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, 1991. Id. “Educación para todos en América Latina en el siglo XXI. Los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien”, en OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, N° 23, diciembre de 1990.

⁸ Luis Ratinoff. “Necesidades de Educación Básica en América Latina y prioridad política de la Reforma de la Educación Primaria”, en OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación*. N° 28, agosto de 1992.

⁹ CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

¹⁰ Robert Lucas. “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, 22, junio 1988.

aporte latinoamericano al debate sobre el crecimiento económico ha sido el énfasis puesto en que las políticas económicas enfrenten simultáneamente el problema del crecimiento y el de la equidad social. En este “enfoque integrado”, la equidad social no es concebida como un factor externo al proceso de crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene significativos efectos productivos e institucionales, sin cuya consideración es imposible explicar y garantizar el carácter sostenido de los procesos de crecimiento económico.¹¹

La variable que permite articular y compatibilizar los objetivos de crecimiento y equidad es el progreso técnico. Crecimiento sin progreso técnico implica seguir apoyando la competitividad en la disminución del salario y en la depredación de los recursos naturales.

Pero los análisis sobre las perspectivas de la economía internacional indican que estos factores no pueden garantizar procesos de crecimiento sostenidos, por dos razones fundamentales: porque el peso de un bajo costo en la mano de obra es cada vez menor en la explicación de la productividad económica y porque las exigencias ambientales se están convirtiendo en un factor de creciente importancia en los procesos de incorporación al comercio internacional.

A la inversa, equidad y sustentabilidad ambiental sin progreso técnico también son metas imposibles de alcanzar, porque implicarían detener el crecimiento económico y provocarían un nivel de aislamiento incompatibles con el grado de desarrollo y de expectativas sociales alcanzados por gran parte de los países de la región.

La incorporación de progreso técnico a la producción implica acciones sistemáticas y deliberadas en varios campos, uno de los cuales es precisamente el campo educativo.

Pero el punto importante de esta discusión consiste en señalar que la vinculación entre progreso técnico y educación coloca el proble-

ma en el ámbito de la calidad de la educación y no meramente en la cobertura o en los años de estudio. Para que la educación contribuya efectivamente al progreso técnico en el contexto de la actual revolución científico-técnica, es preciso que produzca logros de aprendizaje en términos de conocimientos, de habilidades o de valores que satisfagan los requerimientos de desempeño en la sociedad. No se trata, en consecuencia, de la actual educación ni del cualquier tipo de oferta educativa.

Estos nuevos enfoques modifican radicalmente la forma en la cual se conciben las relaciones entre educación y sociedad.¹² La vigencia de este nuevo pensamiento educativo en América Latina no es homogénea. Sin embargo, ya es posible sostener que el período de ajuste caracterizado por la disminución del gasto educativo y la reacción puramente defensiva frente a la escasez comienza a ser reemplazada, al menos en un grupo importante de países, por la aplicación de estrategias de cambio educacional elaboradas en el contexto de transformaciones en los patrones de desarrollo. Un indicador significativo de

Cuadro 1
GASTO PUBLICO EN EDUCACION
EN AMERICA LATINA

Año	1975	1980	1985	1988
gasto público en educ.	13.6	32.7	28.6	38.9
porcentaje del PNB	3.6	3.9	4.0	4.4
población total (millones)	323.5	362.8	404.6	430.7
gasto público por habitante	42.0	90.1	70.7	90.3

Fuente: UNESCO. Statistical Yearbook, París, 1990.

¹¹ CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992.

¹² Robert Reich. *The Work of Nations*. Nueva York, A.A. Knopf, 1991. Alvin Toffler, *El cambio del poder*. Barcelona, Plaza y Janés Ed., 1990. André Gorz, *Métamorphose du Travail*, París, Ed. Galilée, 1988.

este cambio es la evolución del gasto público en educación. De acuerdo a las informaciones disponibles, hacia el año 1988 ya se había recuperado el monto absoluto del gasto público en educación por habitante existente en 1980.

Este aumento del gasto educativo está asociado a un conjunto de iniciativas que pre-anuncian nuevos estilos de gestión orientados a garantizar mejores niveles de calidad en los resultados y un uso más eficiente de los recursos. En lo que sigue, intentaremos efectuar un balance de estas nuevas líneas de cambio.

Lineamientos de la transformación

La presentación de las principales líneas de cambio actualmente vigentes en América Latina se puede organizar, desde un punto de vista puramente analítico, en tres grandes ejes:

- desde el punto de vista político, donde la idea-fuerza es la del consenso nacional en educación.
- desde el punto de vista estratégico, donde la idea-fuerza es la prioridad al cambio en los estilos de gestión escolar.
- desde el punto de vista pedagógico, donde la idea-fuerza es la necesidad de introducir una lógica de reforma curricular a partir del concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.

La heterogeneidad de situaciones nacionales es, en América Latina, muy significativa. El análisis que sigue ha sido elaborado sobre la base de ejemplos de algunos países que están mostrando un alto nivel de dinamismo. El supuesto sobre el cual se apoya esta selección es que esas experiencias tendrán un efecto demostrador importante sobre el resto.

Los consensos

El consenso en el diseño de las políticas sociales es una exigencia que tiende a generalizarse en América Latina.

La razón más directa de este fenómeno es el proceso de democratización política que vive la región como consecuencia del colapso de las

formas autoritarias de gobierno vigentes en varios países hasta mediados de la década pasada y el agotamiento de las estrategias basadas en la lógica de la guerra para resolver los problemas sociales. Existe, en consecuencia, un clima favorable a la adopción de mecanismos de negociación de acuerdo político para resolver los conflictos de intereses.

Desde el punto de vista de las estrategias educativas, la demanda por consensos tiene algunas particularidades. La primera de ellas es el reconocimiento que la educación es una actividad de largo plazo y para el largo plazo. La continuidad en la aplicación de estrategias educativas es una de las principales garantías de éxito y dicha continuidad –que trasciende los períodos gubernamentales– exige acuerdos en la definición y ejecución de ellas.

La introducción del largo plazo como exigencia de determinadas estrategias de acción social es uno de los rasgos que distingue los diferentes tipos de desarrollo capitalista en las últimas décadas.

Algunos autores han señalado que la diferencia entre el modelo capitalista anglo-sajón – particularmente el americano– y el modelo capitalista germano-japonés consiste, precisamente, en que estos últimos han adoptado estrategias consensuales basadas en previsiones de largo plazo, mientras que en los primeros tendieron a predominar criterios corto-placistas de enriquecimiento de alto riesgo.¹³

El corto-placismo contaminó profundamente los estilos de acción política en América Latina. En este caso, sin embargo, la concentración de esfuerzos en acciones de corto plazo tuvo dos expresiones significativamente diferentes entre sí: las estrategias de enriquecimiento rápido y fácil a través de la especulación financiera y la necesidad de atender situaciones de emergencia, tanto de tipo macroeconómico como social, que sobrevinieron luego de la crisis de comienzos de la década de 1980.

¹³ Michel Albert. *Capitalisme contre capitalisme*. París, Ed. du Seuil, 1991.

En contextos de este tipo, también las políticas educativas estuvieron concentradas en atender los problemas de emergencia: evitar huelgas docentes, dedicar recursos a programas de asistencia alimentaria o sanitaria, etc. En este mismo marco de corto plazo se ubican algunas reformas institucionales (descentralización, desconcentración y privatización), cuya motivación fundamental fue la reducción del déficit fiscal o el debilitamiento del poder de negociación de los sindicatos.

Reconocer la necesidad de un consenso nacional acerca de estrategias educativas supone, por lo tanto, recuperar la dimensión del largo plazo en las políticas públicas y, también, convenir que la educación es una esfera de actividad prioritaria para los actores convocados a participar del consenso. Dicho en otros términos, supone un acuerdo acerca del futuro, acerca de un determinado proyecto de sociedad alcanzable en el largo plazo.

En este sentido, postular la necesidad del consenso implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado. La convocatoria a un consenso educativo nacional adquiere sentido en el marco de una estrategia de desarrollo que persiga objetivos de transformación productiva y equidad social. Solo en el contexto de un acuerdo global sobre la estrategia de desarrollo es posible construir nuevas alianzas e identificar los puntos de coincidencia y los de conflicto entre todos los sectores.

Existen numerosas posibilidades metodológicas para la construcción de los consensos educativos: el debate parlamentario sobre nuevas leyes, las comisiones especiales dedicadas a encontrar conformidad acerca de algunos aspectos específicos, las consultas nacionales, los acuerdos entre actores claves del proceso pedagógico, etc.

Estas metodologías dependen de coyunturas políticas particulares de cada país y de cada momento. El debate parlamentario, por ejemplo, fue el seguido en el caso de Chile para el

acuerdo logrado en torno al Estatuto del Docente.¹⁴ Las comisiones especiales fueron adoptadas en Chile para el caso de la enseñanza superior y en República Dominicana para un acuerdo que abarca el sistema educativo en su conjunto.¹⁵ La consulta nacional fue seguida en el caso de Ecuador, en una etapa que coincidió con la campaña electoral para elegir nuevo presidente de la República.¹⁶ El acuerdo entre el sector gubernamental y el sindicato de maestros fue la estrategia seleccionada en el caso mexicano.¹⁷ Un pacto por la infancia, asumido por personalidades de los diferentes sectores de la sociedad, ha sido el camino transitado en Brasil.¹⁸

¹⁴ Ricardo Lagos. "Acuerdos nacionales en educación: necesidad insoslayable", en OREALC/UNESCO, *Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, N° 25, agosto de 1991.

¹⁵ En República Dominicana, por decreto presidencial del 31 de mayo de 1991, se formó una Comisión para el Estudio de la Educación Dominicana integrada por representantes de los más diversos sectores económicos, políticos y culturales. Dicha Comisión entregó su informe al Presidente de la República en el mes de julio. El informe identifica los principales problemas de la educación dominicana y propone tanto una serie de medidas de emergencia como un plan de mediano-largo plazo (Plan Decenal de Educación). Las áreas de este programa de consenso son cuatro: incremento de la calidad de la educación; aumento salarial del magisterio; mejoramiento de la calidad de vida de los alumnos y modernización de la administración escolar. Ver Comisión para el Estudio de la Educación Dominicana. Informe presentado al Excmo. Presidente de la República, julio de 1991. En el caso de la enseñanza superior en Chile, se formó una Comisión de Estudio integrada por 22 personas de reconocido prestigio y pertenecientes a los diferentes ámbitos de la educación superior chilena, que preparó un informe en base al cual se formuló un proyecto de ley que servirá de insumo para la discusión en el Parlamento. Ver Comisión de Estudio de la Educación Superior. Informe al Presidente, enero de 1991.

¹⁶ Conferencia Nacional de Educación Siglo XXI. Acuerdo Nacional "Educación Siglo XXI", MEC-AFEFCE-ARECISE-CEE-CONFEDPAL-CONFEDDEC-CONUEP-UNE-UNESCO-UNICEF, Quito, 15 de abril de 1992.

¹⁷ Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica. México, Excelsior, 19 de mayo de 1992.

¹⁸ Walter E. García. Pacto Pela Infancia: Reflexoes sobre um Processo de Mobilizacao Social pela educacao. (Mecan. 1992).

Estas formas metodológicas tienen la peculiaridad de traducir el consenso en un compromiso concreto para la acción en algún aspecto específico de la política educativa. En este sentido, superan a las metodologías tradicionales generalmente asociadas con los denominados “congresos pedagógicos”, que lograban altos grados de participación en la discusión pero provocaban escasas consecuencias desde el punto de vista de los compromisos para la acción.

Todos estos ejemplos son muy recientes y no es posible aun advertir si se trata de un fenómeno superficial o, al contrario, de un cambio significativo en los patrones de conducta de los diferentes actores sociales. La necesidad del consenso, sus dificultades y sus posibilidades de éxito dependen tanto de factores económicos como políticos y culturales.

Pero es necesario enfatizar que alrededor de las diferentes modalidades de construcción de consensos es donde puede postularse la posibilidad de alguna alternativa de futuro para la región. La hipótesis contraria cierra las posibilidades de avanzar no sólo en educación sino en términos de un proyecto viable de sociedad.

La gestión

Las estrategias de cambio educativo en América Latina enfrentan demandas simultáneas que provienen tanto del deterioro del modelo tradicional como de los procesos de transformación productiva y modernización social. En un contexto de este tipo, lo peculiar es que todas las demandas tienen un alto grado de legitimidad.

Aumentar los salarios docentes, equipar básicamente a las escuelas, expandir masivamente la preescolaridad y la atención integral a la niñez en los primeros años de vida, por ejemplo, coexisten con demandas para introducir nuevas dimensiones curriculares, para equipamiento moderno de las escuelas y para capacitar a los docentes en el uso y dominio de los nuevos campos de conocimientos y metodologías.

Sin embargo, es obvio que no es posible hacer todo al mismo tiempo ni con la misma intensi-

dad. Las preguntas que los responsables de decisiones en el sector educativo se plantean cuando enfrentan esta situación de demandas generalizadas son ¿por donde empezar? y ¿cuál es la secuencia más adecuada para el cambio educativo?

Si bien no existen respuestas únicas, es posible sin embargo sostener que durante estas últimas décadas se ha fortalecido la hipótesis según la cual la prioridad desde el punto de vista de las estrategias de cambio consiste en actuar sobre los modelos de gestión y administración del sistema.

Dicha hipótesis se apoya en la constatación de que es en la actual institucionalidad educativa donde radican los problemas más significativos (baja responsabilidad por los resultados, escaso dinamismo, aislamiento con respecto a las demandas sociales) y que sólo a través de un nuevo ordenamiento institucional será posible definir el peso y la secuencia con los cuales pueden modificarse los distintos insumos que inciden en la calidad de los productos educativos.

El punto clave de la discusión acerca de la transformación institucional es, obviamente, el papel del Estado. En este sentido, es posible identificar tres grandes temas de discusión, estrechamente vinculados entre sí y sobre los cuales gira actualmente gran parte del debate regional: la descentralización, la privatización y la mayor autonomía a los establecimientos.

La descentralización

En un significativo número de países de la región se están aplicando diversas formas de descentralización de sus administraciones educativas.

En algunos casos –especialmente en países federales– la descentralización es, por ahora, una simple transferencia de responsabilidades a los estados, que mantienen administraciones educativas centralizadas. En otros, en cambio, la educación se ha transferido a los municipios. Hay casos donde la descentralización afecta solo a la educación primaria y no a la secundaria

o los establecimientos terciarios. Estos últimos, especialmente los responsables de la formación docente, suelen quedar bajo la autoridad del gobierno central.

Existen escasas evaluaciones de los resultados de estos procesos, muchos de los cuales están recién iniciados.¹⁹ La investigación más exhaustiva hasta el momento ha sido la evaluación comparativa de los casos de Argentina, Chile, Colombia y México.²⁰ Dicho estudio muestra que la descentralización no ha provocado mejores logros de aprendizaje en los alumnos, particularmente en los de origen popular.

Estos resultados, sin embargo, no pueden ser interpretados en forma descontextualizada. Las experiencias de descentralización llevadas a cabo durante la década pasada fueron (y son) experiencias motivadas fundamentalmente por el objetivo de reducir el déficit fiscal y tuvieron lugar en el marco de una aguda crisis económica que, como ya fuera dicho, provocó un deterioro muy significativo en las condiciones de educabilidad de los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos. Los datos de la investigación de Prawda son muy importantes, sin embargo, para apreciar la complejidad del problema de las estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación. No es posible hacer todo al mismo tiempo, pero tampoco es posible efectuar acciones sostenidamente aisladas durante un período prolongado. El carácter sistémico de las políticas educativas es una condición necesaria de su éxito.

Esto significa que el proceso de cambio no solo abarca diversas dimensiones sino también una determinada secuencia para la cual es necesario estar preparado. En este contexto, es posible retomar la discusión sobre la descentralización separando los problemas que se presentan

a nivel de la administración central de los que aparecen en las administraciones locales.

Con respecto a la administración central, las experiencias realizadas permiten identificar dos fenómenos distintos, pero con similares efectos negativos.

Una ha sido el vaciamiento de funciones en la administración central, lo cual provoca fuertes impactos negativos sobre el propio proceso descentralizador, ya que se debilita la capacidad de asumir las tareas destinadas a garantizar el logro de niveles mínimos homogéneos de resultados en toda la población escolar. Este tipo de situaciones se presenta en aquellos casos donde la descentralización está asociada casi exclusivamente a motivos presupuestarios.

El segundo fenómeno es la duplicación de estructuras con las mismas funciones. Este efecto aparece en los casos en que la descentralización se efectúa en forma parcial y los ejemplos más frecuentes se encuentran en los países federales. Allí no es raro que en una misma localidad existan establecimientos que dependen de sistemas administrativos distintos: escuelas nacionales, escuelas municipales o escuelas provinciales.

La superación de este tipo de situaciones ha comenzado a producirse sobre la base de fortalecer la capacidad del nivel central de la administración educativa para la ejecución de dos tareas principales: la medición de resultados y la definición (y eventual ejecución) de programas de compensación de diferencias o de "discriminación positiva".

Actualmente, un número significativo de países está ensayando formas de medición de resultados y algunos ya han avanzado significativamente en la institucionalización de estos mecanismos.²¹

Con respecto a los programas de compensación o de discriminación positiva, también exis-

¹⁹ Ricardo Hevia Rivas. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Estado del Arte. UNESCO/REDUC, Santiago de Chile, 1991.

²⁰ Juan Prawda. "Educational decentralization in Latin America: lessons learned". (Paper presented at the Annual Conference of the Comparative and International Education Society, Maryland, marzo 1992).

²¹ OREALC/UNESCO. *Medición de calidad de la educación básica: ¿Porqué, cómo y para qué?; Una propuesta sobre el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información*. Vol. I, Santiago de Chile, 1992.

ten experiencias valiosas. En algunos países es posible encontrar programas compensatorios diseñados y ejecutados desde el propio sector educativo (Ej: programa de las 900 escuelas en Chile).²² Otros, en cambio, han diseñado programas de solidaridad desde organismos multisectoriales creados especialmente para estos propósitos, generalmente a nivel presidencial (Programa de Solidaridad en México, Fondos de Inversión Social, en Bolivia, etc.).

En la base del sistema administrativo, los problemas se refieren fundamentalmente a la capacidad real de las pequeñas unidades para asumir las nuevas responsabilidades que plantea la descentralización. En este aspecto, algunas experiencias indican que frente al reto de las nuevas obligaciones, es necesario distinguir los aspectos vinculados con el proceso de enseñanza de los referidos a las acciones de apoyo a dicho proceso (alimentación escolar, construcciones, equipamiento, etc.).

Una evaluación efectuada sobre el proceso de descentralización en San Pablo arroja resultados interesantes sobre este punto.²³ Con respecto a la descentralización del control de las variables referidas al proceso de enseñanza-aprendizaje (currículo y docentes), se pudo constatar que en el caso de los municipios pequeños la influencia del poder local suele jugar un papel negativo desde el punto de vista de la incorporación de elementos dinámicos en el proceso pedagógico. Los municipios más grandes, en cambio, tienen capacidad suficiente para establecer un nivel de conexión más denso con los requerimientos sociales.

A partir de estos resultados, se ha sugerido que una estrategia adecuada sería que el Estado descentralice la gestión educativa en los municipios de tamaño medio y grande pero que conser-

ve la responsabilidad de la gestión en las escuelas de los municipios pequeños.

Con respecto a la descentralización de las acciones de apoyo, en cambio, la evaluación de la experiencia paulista es claramente positiva. La municipalización de las actividades referidas a la merienda escolar, las construcciones y los materiales escolares mostró efectos muy positivos tanto desde el punto de vista de la eficacia en la administración de los recursos como de la dinamización de las economías locales. El estudio de Paulo Renato Souza indica que se lograron mejorías sensibles en la calidad y la cantidad de la alimentación brindada a los alumnos, en la calidad y los precios de los materiales escolares y en la velocidad de las construcciones. Otros efectos importantes fueron la disminución de los niveles de corrupción y pérdidas de recursos y la generación de empleos por la creación o ampliación de las empresas locales ligadas a la producción de alimentos para las escuelas.

En síntesis, la descentralización como estrategia aislada de otras acciones (capacitación de personal, fortalecimiento de los sistemas de información, programas compensadores de carencias educativas y extraeducativas) no permite superar los factores que provocan bajos resultados educativos.

Sin embargo, el mantenimiento o el eventual retorno a los modelos centralizados del pasado no resiste el menor análisis. Todo indica, en consecuencia, que las fórmulas más exitosas serán mixtas, que combinen una administración central fuerte en sus funciones de evaluación y compensación, con unidades locales autónomas, con capacidad para asumir grados crecientes de responsabilidad por los resultados de sus acciones.

Esto coloca el problema en el ámbito de los estilos de gestión de los establecimientos escolares, al cual nos referiremos en el punto siguiente.

¿Privatización o autonomía a los establecimientos?

Como se sabe, en los últimos años se ha producido un fuerte movimiento privatizador como

²² MINEDUC/Chile. "Programa de mejoramiento de la calidad en escuelas básicas en sectores pobres. Una experiencia chilena. En OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 27, Santiago de Chile, abril de 1992.

²³ Paulo Renato Souza. Descentralizar e municipalizar: até que ponto? (mecanog).

consecuencia de la crisis fiscal del Estado y el derrumbe de las economías centralmente planificadas. Los argumentos en favor de la privatización educativa son bien conocidos y no parece necesario repetir aquí los términos de esta discusión que abarca múltiples dimensiones.²⁴

El punto específico que queremos discutir es el que se refiere a la privatización como respuesta a los problemas de la calidad de la oferta educativa que reciben los sectores de bajos ingresos de la población.

La información sobre este problema es aún muy parcial y sólo disponemos de datos relativamente confiables en dos países: Chile y Uruguay. En el caso de Chile, los datos corresponden a los resultados de la aplicación de la prueba del SIMCE en 1982 y 1988. En el caso del Uruguay, los antecedentes provienen de una encuesta aplicada por la CEPAL.²⁵

En Chile, durante la década 1970-80, se promovió activamente la privatización de la enseñanza a través de estímulos financieros desde el sector público. En este contexto, la matrícula del sector privado creció desde un 20% en 1980 a un 35.3% en 1987. Al mismo tiempo, Chile diseñó y comenzó a aplicar un sistema de pruebas nacionales destinadas a medir logros de aprendizaje, que nos permiten disponer hoy de resultados comparativos entre fechas distintas y entre alumnos según tipo de escuelas, origen social y localidad.

En el cuadro 2 se resume esta información para los años 1982 y 1988.

Dos conclusiones generales pueden sacarse de una primera lectura de los datos. La primera, obviamente, es la fuerte segmentación que existe al interior del sistema, donde el sector superior logra niveles de rendimiento tres veces superior al inferior. La segunda, menos obvia que la

anterior, es que la calidad medida a través de los indicadores de rendimiento en las pruebas aplicadas en los casos mencionados, no ha mejorado en ninguno de los segmentos.

Pero si concentramos la mirada en el comportamiento de los alumnos de sectores bajos según reciban educación en escuelas municipales o privadas subsidiadas, se pueden apreciar algunos hechos interesantes. Con respecto a la enseñanza del español, las escuelas privadas obtienen resultados mejores que las escuelas municipales en los alumnos de estratos bajos, pero en el caso de los alumnos de estratos muy bajos, la tendencia se invierte. En el caso de matemáticas, en cambio, el comportamiento es más regular. En términos generales, sin embargo, los datos parecen confirmar la hipótesis según la cual las escuelas privadas gratuitas logran compensar las diferencias mejor que las escuelas públicas, sin que ello signifique, en ningún caso, que esta opción logre superar la barrera del origen social en la determinación del rendimiento educativo.

Pero para el caso de Chile, este análisis debe ser ampliado con la información referida al rendimiento de las escuelas privadas según su antigüedad. Los datos del SIMCE para la ciudad de Santiago, en la última prueba aplicada, permiten apreciar un fenómeno interesante: las escuelas privadas creadas en los últimos diez años obtienen resultados significativamente inferiores a las que tienen más de diez años de antigüedad, probablemente porque carecen de tradición pedagógica pero, además, porque reclutan su alumnado en familias de origen social más bajo (cuadro 3).

En definitiva, estos datos muestran que las nuevas escuelas privadas subsidiadas se parecen bastante más a las escuelas públicas que las antiguas escuelas privadas, tradicionalmente receptoras de los hijos de las familias de clase media y alta. Sobre esta base, sería posible sostener la hipótesis según la cual en los casos donde existe oferta educativa privada dirigida a sectores sociales de bajos recursos, dicha oferta también es pobre desde el punto de vista de sus posibilidades compensadoras.

²⁴ Juan Carlos Tedesco. "Privatización y calidad de la educación", en *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO, 1992.

²⁵ CEPAL, Oficina de Montevideo. *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, Montevideo, 1990.

Cuadro 2
**CHILE: RENDIMIENTO EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS EN
 CUARTO GRADO DE ESCUELAS BÁSICAS, 1982-1988**
(Resultados netos)

Tipo de escuela	Nivel socio-económico	Tamaño ciudad	Español		Matemáticas	
			1982	1988	1982	1988
Privada pagada	alto	metrop.	72.0	69.3	66.0	62.3
		grande	71.1	70.2	60.7	62.1
	medio	metrop.	65.5	62.8	56.8	50.8
		grande	62.8	60.6	55.1	53.6
Privada subsidiada	alto	metrop.	53.8	55.7	46.5	47.9
		grande	62.1	64.5	54.2	55.9
	medio	metrop.	43.0	45.4	35.5	37.4
		grande	46.6	50.0	37.9	41.9
	bajo	metrop.	34.9	33.	327.7	27.7
		grande	31.0	31.1	23.7	27.6
		rural	27.3	25.8	17.2	22.1
	muy bajo	metrop.	0.0	18.6	0.0	24.4
		grande	0.0	17.7	0.0	20.2
		rural	0.0	6.4	0.0	10.0
Municipal	alto	metrop.	59.1	0.0	47.1	0.0
		grande	51.4	0.0	43.6	0.0
		rural	48.6	0.0	42.7	0.0
	medio	metrop.	37.8	41.2	30.3	35.0
		grande	42.7	44.9	35.7	38.9
		rural	37.3	37.2	30.6	29.7
	bajo	metrop.	31.0	26.2	24.3	22.5
		grande	34.3	27.5	26.8	24.8
		rural	26.7	19.1	18.4	18.3
	muy bajo	metrop.	0.0	23.9	0.0	20.8
		grande	0.0	16.2	0.0	17.2
		rural	0.0	13.8	0.0	15.0
TOTAL						
			37.9	32.5	30.5	28.6

Fuente: CPEIP, Serie Estudios No.81 y datos SIMCE, 1988

Cuadro 3

SANTIAGO DE CHILE: RENDIMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS SEGUN ANTIGÜEDAD Y EN ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES

	EMS	EPS(-10)	EPS(+10)	EPP
Castellano	56.6	62.5	63.7	79.2
Matemáticas	55.2	58.6	62.3	78.7

EMS: Escuelas municipalizadas.

EPS: Escuelas privadas subvencionadas.

EPP: Escuelas privadas pagas.

La encuesta llevada a cabo en Uruguay permite analizar fenómenos diferentes a los estudiados para el caso de Chile, pero igualmente significativos. Uruguay es un país de muy temprana expansión escolar, en un contexto de fuerte hegemonía del sector público tradicionalmente considerado como de alta calidad.

La crisis económica e institucional que vive Uruguay desde hace ya más de una década ha transformado profundamente las bases tradicionales del sistema social. En lo que aquí nos interesa, es importante destacar que el papel de la educación privada en el nivel primario ha sido siempre relativamente bajo (17.2% en 1975 y 15.6% en 1989), pero la crisis provocó un descenso aún mayor de su cobertura, que afectó principalmente a los sectores medios de la sociedad. Al respecto, una comparación de la asistencia a escuelas públicas o privadas de la ciudad de Montevideo—según niveles de ingreso, entre los años 1981 y 1988—muestra que la proporción de alumnos que asiste a escuelas privadas pagadas descendió en todos los cuartiles de ingreso con excepción del cuartil superior.²⁶

Los resultados de las pruebas de rendimiento en matemáticas y en español, aplicadas a una muestra de escuelas de diferentes estratos, han

sido exhaustivamente analizados por el informe de la CEPAL. El dato más sorprendente—considerando la tradición educativa de Uruguay—es el bajo nivel de compensación de diferencias logrado por la escuela frente a las diferencias socioeconómicas de las familias.

Sin embargo, el análisis desagregado de los datos permite identificar que el sector que produce mayor número de casos de alumnos de origen socioeconómico bajo que logran resultados de aprendizaje satisfactorios, proviene de un grupo de escuelas públicas de una ciudad del interior del país. En dichas escuelas existe una serie de características institucionales (personalidad del director, tradiciones pedagógicas en los docentes y mayores niveles de responsabilidad por los resultados por el contacto directo entre docentes y padres de familia), que explican estos logros educativos.

En síntesis, el estudio de los casos de Chile y Uruguay indica que—en condiciones normales de educabilidad—la explicación de resultados satisfactorios de aprendizaje en alumnos provenientes de familias de bajos recursos no radica tanto en el carácter estatal o privado del establecimiento escolar sino en su dinámica institucional. Los mejores rendimientos estarían asociados a la posibilidad de definir un proyecto del establecimiento escolar: compartir determinados objetivos, existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo también compartidas, espíritu de equipo y responsabilidad por los resultados.

En pocas palabras, desde el punto de vista de la gestión, los mejores resultados están asociados a la identidad institucional. Si esto es así, el desafío que enfrenta la gestión pública en educación es el de encontrar las fórmulas que permitan estimular la identidad institucional en los establecimientos que atienden a los alumnos de familias de bajos recursos. Mayor identidad institucional es sinónimo de mayor nivel de autonomía para definir estilos de acción pedagógica.

El tema de la autonomía institucional, en el marco de la acción educacional pública, es un tema que ha comenzado recientemente a ser debatido y desarrollado.

²⁶ CEPAL, Oficina de Montevideo. *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*. Montevideo, 1990.

Desde un punto de vista teórico, no hay dudas que su fertilidad es muy alta.²⁷ La hipótesis de trabajo sobre la cual se apoyan las expectativas acerca de la autonomía institucional consiste en sostener que la administración educativa tradicional, en la medida que coloca las decisiones en la cúpula y deja la ejecución a la base, con un alto grado de regulación de todas las acciones, tiene fuertes efectos desprofesionalizantes sobre el trabajo de los docentes y no facilita la identidad institucional, la tarea de equipo ni la satisfacción en el trabajo.

Desde esta perspectiva, las modificaciones en la gestión educativa se constituyen en un aspecto fundamental de la discusión acerca del personal docente, no solo desde el punto de vista de su formación sino también desde el de sus condiciones de trabajo. Mayores niveles de profesionalización son, en el mediano y largo plazo, la condición necesaria para obtener el reconocimiento salarial y social que demanda el ejercicio de la profesión docente.

El currículo

El consenso nacional sobre estrategias de cambio educativo y la transformación de los estilos de gestión constituyen el marco en el cual debería resolverse el problema de la calidad de la educación, es decir, la calidad de los aprendizajes que realiza el alumno en la escuela.

En este sentido, el debate es aún muy incipiente. Se conoce cada vez con mayor grado de precisión cuáles son los resultados que se logran actualmente en la escuela y ellos son, en general, muy poco satisfactorios. Pero la definición de nuevas metas de aprendizaje y de las estrategias pedagógicas para lograrlas son, en

estos momentos, objeto de una intensa discusión.²⁸

Un aspecto sobre el cual existe consenso es que los aprendizajes efectuados en la escuela son socialmente poco significativos. Los contenidos, las habilidades, las destrezas y aún los valores aprendidos en el sistema escolar no reflejan ni la cultura popular ni los aspectos más dinámicos de la cultura contemporánea. Desde este punto de vista, la característica que define la actual oferta curricular es su aislamiento con respecto a las exigencias para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad.

La transformación curricular implica, en consecuencia, superar las lógicas tradicionales que inspiran la modificación curricular: la lógica de los intereses corporativos de los actores internos del sistema educativo o la lógica de las propias disciplinas científicas. En el primer caso, la decisión acerca de qué enseñar responde a las diferentes presiones corporativas de los sectores de profesores. En el segundo, a los requerimientos de las disciplinas científicas específicas.

La propuesta sobre la cual han comenzado a desarrollarse algunas fórmulas nuevas de diseño curricular que pretenden superar los enfoques tradicionales es la basada en el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje. Este concepto fue utilizado en la Conferencia Mundial de Educación para Todos²⁹ y su definición precisa es aun objeto de análisis y discusión. Sin embargo, más allá de las diferentes y posibles interpretaciones del mismo, su valor principal consiste en focalizar la atención en los resultados de aprendizajes que respondan a requerimientos sociales. Dicho en otros términos, este concepto nos retrotrae al objetivo de

²⁷ Guiomar Namó de Mello. "Patrón de gestión para la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje", en *Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje*, OREALC/UNESCO (en prensa) y "Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones", en OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, N° 26, Santiago de Chile, diciembre de 1991.

²⁸ Rosa María Torres. ¿Qué (y cómo) es necesario aprender?. Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares. En *"Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje"*. UNESCO/OREALC. Santiago de Chile (en prensa).

²⁹ Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. *Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990*. Nueva York, abril de 1990.

lograr aprendizajes socialmente significativos.

En América Latina, varios países han iniciado procesos de cambio curricular.³⁰ Sin embargo, en todos ellos se advierte una marcada prudencia en cuanto a las metodologías y a la articulación entre cambio curricular y cambio institucional. Los aspectos involucrados en esta discusión son múltiples y sólo haremos referencia a tres puntos que nos parecen centrales: el problema de la articulación entre reforma curricular y de los estilos de gestión, el dilema de quienes definen el currículo y el problema de los métodos y la personalización del proceso de enseñanza–aprendizaje.

Reforma institucional y/o reforma pedagógica

Tal como se señalara en el punto anterior, la pregunta más pertinente para los responsables de la toma de decisiones educativas es la relativa a la secuencia que debe seguir el proceso de transformación.

En este sentido, la evaluación de las experiencias vividas en las décadas pasadas ha producido un fuerte escepticismo acerca de las posibilidades de éxito que ofrecen los procesos que comienzan con el cambio curricular. Al respecto, se ha podido comprobar que las propuestas de reforma curricular se caracterizan por un impacto muy débil sobre las prácticas pedagógicas concretas que tienen lugar en las aulas, especialmente en las que atienden a los alumnos de familias de bajos ingresos.

A. Verspoor,³¹ sobre la base de información correspondiente a proyectos ejecutados en el período 1963-1984, sostiene que el Banco Mundial dedicó un 60% de sus fondos para educa-

ción a proyectos orientados a la reforma de los contenidos. La evaluación de sus resultados indica que no han sido exitosos porque prestaron poca atención a los procesos administrativos y educacionales requeridos para que los cambios en los contenidos se traduzcan en mejores resultados de aprendizaje. Señala, además, que los programas más exitosos han sido aquellos que combinan una fase de ejecución donde los nuevos contenidos e innovaciones son testadas, con intervenciones diseñadas para fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales responsables de su puesta en práctica, una vez que hayan sido adaptadas a las condiciones locales.

El cambio institucional no puede, en consecuencia, estar disociado del cambio curricular. Al contrario, su desarrollo supone que tendrá efectos importantes en el ámbito pedagógico. El cambio institucional parte del supuesto según el cual la mayor autonomía de los establecimientos y el fortalecimiento a nivel central de la capacidad para medir logros de aprendizaje aumenta la conectividad entre escuela y requerimientos sociales por un lado y la responsabilidad por los resultados por el otro.

En el contexto de América Latina, con fuertes desigualdades sociales y escasa tradición de gestión autónoma, es evidente que la mejoría de la calidad de la educación a través de estos cambios institucionales no será un proceso fácil ni de corto plazo.

El ejemplo más avanzado de estrategias destinadas a fortalecer la autonomía de los establecimientos es el de Chile. La propuesta del Ministerio de Educación permite a las escuelas presentar sus propios proyectos curriculares. El proceso recién se ha iniciado y no se conocen aun sus resultados. Sin embargo, es visible que las respuestas más rápidas y articuladas provienen de los establecimientos tanto públicos como privados dotados de una fuerte identidad institucional.

La aplicación de estas estrategias, no obstante, brinda la posibilidad no sólo de identificar las escuelas con capacidad para definir sus propios proyectos sino también la de establecer las que no poseen aun esa competencia. Frente a estos

³⁰ Para el caso de México, véase CONALTE *Perfiles del desempeño para pre-escolar, primaria y secundaria*. SEP s/f. Para el caso de Chile véase *Objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza general básica y de la enseñanza media*. Propuesta, Ley Orgánica Constitucional de Educación, marzo, 1992.

³¹ A. M. Verspoor, *Pathways to Change: Improving Quality of Education in Developing Countries*. World Bank Discussion Paper N° 53, 1989.

casos, la administración central no debería actuar pasivamente dejando que esas escuelas adopten el modelo ofrecido desde el centro sino, al contrario asistirles con apoyos destinados a fortalecer su capacidad de autonomía.

¿Quiénes definen el currículo?

Los modelos tradicionales de diseño curricular colocaban la responsabilidad de la definición del currículo en los actores internos del sistema: docentes, autoridades políticas administrativas y científicas.

Una propuesta centrada en la satisfacción de necesidades de aprendizaje supone, en cambio, la necesidad de incorporar un nuevo actor que exprese los requerimientos sociales externos al propio aparato escolar.

La categoría conceptual que permitiría articular las demandas sociales con la oferta curricular es la de los perfiles de desempeño. El supuesto del cual se parte en esta propuesta es que un individuo se educa para desempeñarse en múltiples ámbitos de la sociedad y que dicha capacidad aumenta a medida que la sociedad se hace más compleja: mercado de trabajo, familia, asociaciones políticas, culturales, religiosas, deportivas, etc.

Pero además de identificar la pluralidad de ámbitos de desempeño de un ciudadano moderno, es importante advertir que la definición de las necesidades básicas de aprendizaje que deben ser satisfechas para responder a los perfiles de desempeño no puede ser una operación puramente pedagógica, a cargo de los educadores. Se trata, en cambio, de una operación sociopolítica en la que deberían estar comprometidos actores sociales externos al sistema escolar. En definitiva, es la sociedad la que debe decidir que desempeño requiere de sus ciudadanos.

En este punto, al igual que en el de la autonomía, existe el supuesto según el cual la participación de actores externos al sistema es una fuente de dinamismo. Dicho en otros términos, supone una sociedad dinámica, en la cual tengan lugar procesos de transformación productiva y de democratización social.

La expectativa acerca de la participación externa como fuente de dinamismo está basada en el papel que el conocimiento juega en los procesos productivos y en la vida democrática de la sociedad. A diferencia del pasado, actualmente comienza a advertirse un grado mucho mayor de acuerdo entre las capacidades requeridas para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad y las habilidades que reflejan un desarrollo pleno de la personalidad humana: creatividad, solidaridad, capacidad para resolver problemas, para trabajar en equipo, etc.³²

Las metodologías para incorporar estos actores externos en el proceso de diseño curricular aun están en una fase preliminar de aplicación. Existen riesgos fuertes de generar metodologías escasamente operativas o que estimulen la expresión de otros intereses corporativos. En todo caso, lo importante es advertir que la sociedad comienza a intervenir en el debate curricular aun cuando su participación no haya sido programada.

Los métodos de enseñanza: la personalización

Con respecto a la personalización de los servicios, existe consenso en reconocer que se trata de una demanda creciente en la sociedad moderna que forma parte de un proceso más amplio de reconocimiento a la diversidad y a la autonomía.

Sin embargo, cuando este debate se traslada a América Latina y, en particular, a las poblaciones que viven en condiciones de pobreza, se presenta el peligro de suponer que la personalización es sólo válida para la oferta educativa a los sectores medios. La personalización de los servicios aparece como una sofisticación muy costosa y fuera de las posibilidades de las políticas públicas. Pero la opción inversa—estrategias uniformes para una población significativamente heterogénea— también es sumamente costosa e ineficiente. El costo de la repetición escolar ha sido estimado, para el conjunto de los países de

³² Robert Reich, *op.cit.*

la región, en alrededor de 3300 millones de dólares, o sea, cerca del 20% del gasto público en educación primaria.³³ El desafío, en consecuencia, consiste en construir opciones personalizadas susceptibles de ser financiadas con recursos escasos.

¿Esto es posible o es una ilusión?. Al respecto, la experiencia más expandida y sistematizada es la colombiana de Escuela Nueva. Actualmente, más de 20.000 escuelas rurales ya están funcionando con este modelo basado en el uso de materiales de instrucción que permiten procesos de autoformación. El papel del maestro se modifica significativamente y puede aprovechar plenamente su tiempo en tareas de orientación, guía y evaluación. El ritmo de aprendizaje se ajusta a particularidades de pequeños grupos, que pueden ser formados de acuerdo a características específicas de personalidad. La literatura disponible sobre la experiencia de Escuela Nueva es amplia y conocida.³⁴

Más allá de su reproducción exacta, el valor de esta experiencia consiste en mostrar que diseñar estrategias exitosas para mejorar el aprendizaje de alumnos de origen socioeconómico bajo a través de una mayor personalización en los estudios es no sólo necesario sino posible.

Consecuencias sobre la investigación educativa

Las demandas de información y conocimiento que genera la aplicación de las nuevas estrategias de cambio son muy significativas, lo cual provoca un profundo proceso de modificación en las relaciones entre el sector académico y los tomadores de decisiones.

El elemento más importante en este proceso es el nuevo dinamismo que aparece en el ámbito de la ejecución de políticas educativas. Este ímpetu

coloca a los investigadores frente a demandas muy específicas cuya satisfacción también está sujeta a requerimientos de lenguaje, de tiempo y de metodologías distintas a las vigentes en los estilos tradicionales de trabajo académico.

En primer lugar, se advierte un cambio importante en el lugar que ocupa la aplicación de estrategias educativas en su articulación con la investigación. En el esquema tradicional, la ejecución era —en el mejor de los casos— la aplicación de conocimientos adquiridos en el proceso de investigación. Actualmente, sin embargo, la aplicación de estrategias de cambio educativo constituye una fuente de conocimientos muy importante.

Las experiencias del pasado han permitido aprender que tanto en los aspectos relativos a la gestión como en los específicamente pedagógicos, existe un ámbito de problemas muy significativo que solo puede ser conocido en el propio proceso de ejecución de estrategias de acción, con los actores reales moviéndose en sus ambientes concretos de trabajo.

Pero además de esta contribución, también es importante advertir que la aplicación de estrategias de cambio genera una demanda muy fuerte en términos de un nuevo tipo de gerencia educacional y, por lo tanto, de gerentes. Desde este punto de vista, la herencia de la década pasada en términos de la debilidad del aparato del Estado para administrar políticas públicas es uno de los factores más serios a tener en cuenta.

Alejandro Toledo,³⁵ en un reciente trabajo sobre la gerencia en situaciones de crisis define “gerencia” como un proceso interactivo y dinámico entre los que determinan las orientaciones de la política y los cuadros técnicos de alto nivel que tienen la responsabilidad de traducir dichas políticas en medidas técnicas para alcanzar los objetivos. La práctica gerencial, en esta nueva versión, también difiere de la práctica tradicional en la cual era concebida como una etapa pos-

³³ CEPAL-UNESCO, *op.cit.*, Cap. VII.

³⁴ Ernesto Schiefelbein, *In search of the school of the XXI century. Is the Colombian Escuela Nueva the right pathfinder?* OREALC/UNESCO-UNICEF, Santiago de Chile, 1991. Rosa M. Torres, *Escuela Nueva: una innovación desde el Estado*. Quito, Instituto Fronesis, 1991.

³⁵ A. Toledo. América Latina: la gerencia de la estabilización y del crecimiento en períodos de crisis: el caso peruano. (mecanog. septiembre 1991).

terior y disociada de la formulación de políticas.

La naturaleza interactiva del proceso gerencial permite apreciar dos hechos importantes: la formulación de los programas económicos y sociales en general está fuertemente influenciada por los resultados de su ejecución y su desarrollo no es un proceso simplemente mecánico. Los cuadros técnicos se convierten, por ello, en un elemento activo tanto en el diseño como en la ejecución y la evaluación de los proyectos. En este sentido, su contribución es importante en el diseño de las políticas, así como la contribución de los políticos también es importante en la fase de realización.

La mayor interacción entre cuadros políticos y técnicos no significa mayores grados de dependencia, sino todo lo contrario. El trabajo de este tipo de equipos exige –además de competencia técnica, salarios adecuados y sistemas de reclutamiento y promoción basado en méritos– una relativa autonomía con respecto al aparato político.

En definitiva, la necesidad de introducir progreso técnico en la actividad productiva –condición señalada como crucial en el nuevo patrón de desarrollo– también se aplica a la gestión de políticas públicas. Al igual que en el sector productivo, esta introducción tiene que ser sistemática y deliberada, lo cual obliga a pensar en las formas de institucionalización del vínculo entre investigación, gestión y acción educacional. Al respecto, algunos ejemplos internacionales muestran que la complejidad de esta tarea no debe ser subestimada pero tampoco colocada en un nivel de sofisticación inaccesible.

Un trabajo reciente de M. Huberman³⁶ acerca de la distancia entre investigación y práctica educativa, utilizando datos de un programa suizo de investigación educacional, le permite llegar a una serie de conclusiones interesantes. En primer lugar, su análisis muestra que es posible lograr resultados significativos a pesar de la

ausencia de tradiciones en este campo.

En segundo lugar, le permite identificar una serie de tecnologías “blandas” para facilitar la transferencia de saberes científicos hacia públicos no especializados, sin comprometer la calidad científica de la investigación y recursos considerables.

En gran medida, el logro de estos resultados implica planificar estas actividades de transferencia desde el principio del proyecto: contactos durante el desarrollo del proyecto con los utilizadores, definir los modos de diseminación: canales escritos u orales, contactos interpersonales, etc.

En tercer lugar, es interesante apreciar que el desarrollo de estos esfuerzos provoca resultados no solo en la ejecución de políticas sino también en el plano teórico y conceptual.

De acuerdo a sus conclusiones, el hecho que los investigadores tengan que comunicar los resultados de trabajo en un lenguaje menos hermético, que deban contextualizar los datos en función de las características de sus interlocutores, que requieran que apoyen sus conceptos en un terreno de aplicación cuyos “habitantes” pueden resistir, complicar, cuestionar sus marcos teóricos, provoca consecuencias significativas. En este sentido, la confrontación con la práctica deja de ser meramente un “deber social” o un gesto de activismo, para pasar a ser un vía privilegiada de fortalecimiento de los marcos teóricos de la investigación.

Por último, Huberman comprueba que los contactos más densos entre investigación y práctica, entre investigadores y utilizadores, provocan otros tipos de resultados: enriquecen las relaciones, amplían los tipos de colaboración posibles y fortalecen la larga duración de los contactos, que van más allá de la extensión de los proyectos.

La mención al estudio de Huberman, efectuado en el contexto de un país que se caracteriza por la enorme estabilidad de sus políticas y la racionalidad en el comportamiento de sus actores, puede parecer poco pertinente para el caso de América Latina. Efectivamente, las tradiciones de vínculos entre actores políticos, cuadros

³⁶ Michael Huberman. “De la recherche a la pratique: comment atteindre des retombées ‘fortes’”, en revue *Française de Pedagogie*, N° 98, enero, febrero, marzo, 1992, 69-82.

técnicos e investigación son más bien tradiciones de desvinculación, conflicto y, en consecuencia, escasa o nula acumulación. Sin embargo, tanto en este aspecto como en los anteriores, de lo que se trata es precisamente de romper esas tradiciones. La base para esta ruptura estará,

naturalmente, en las estrategias globales de desarrollo. Pero el proceso ya ha comenzado y la rapidez o lentitud de su avance dependerá, en parte, de la capacidad de anticipación que puedan mostrar sus protagonistas más relevantes.

NECESIDADES DE EDUCACION BASICA Y PRIORIDAD POLITICA DE LA REFORMA DE LA EDUCACION PRIMARIA

Luis Ratinoff*

Entre 1950 y 1990, la población matriculada en establecimientos educativos aumentó casi dos veces más rápido que el crecimiento demográfico. Esto se explica en gran medida por la baja cobertura inicial. A comienzos de este período, para una población total de 159 millones habían poco más de 17 millones de estudiantes; es decir, un estudiante cada 9 personas. En 1980, esa relación había disminuido a 4 personas con un volumen de 87 millones de estudiantes y es probable que en 1990 se mantenga esta misma proporción. Hasta 1960, la enseñanza primaria aumentó un poco menos que los otros niveles y en 1970 el escenario de la expansión educativa pasó a estar claramente dominado por el rápido crecimiento de la educación media. Pero en los diez años siguientes, fueron las universidades, sin duda, el nivel que se expandió con mayor dinamismo. En cuarenta años se pasó de una estructura simple en que casi el 90% de la matrícula estaba en el primer nivel, a otra más compleja con 30% registrado en segundo y tercer nivel.

El cuadro 1 define el escenario en que se han planteado los problemas del desarrollo educativo en América Latina.

- La competencia por los recursos entre los distintos niveles parece haber favorecido una distribución regresiva; las tendencias sugieren que en cada oportunidad hubo que hacer esfuerzos especiales para aumentar el precario financiamiento del primer nivel.¹
- La eficiencia de la educación básica mejoró muy lentamente y tendió a concentrarse en las escuelas que servían a grupos o áreas de mayor ingreso relativo. Es probable que entre 1965 y 1975 la expansión de la matrícula en la educación media fue muy superior al mejoramiento de su calidad y en muchos lugares se deterioró. También en este caso los establecimientos más eficientes tendieron a concen-

trarse en áreas habitadas por familias que tenían relativamente más ingresos.

- Para la gran mayoría, este proceso de expansión de la matrícula parece haber sido costoso en términos de resultados. Se hizo con altas tasas de deserción y repetición, con problemas no resueltos de aprendizaje y con una distribución regresiva de los beneficios.
- Los sistemas de enseñanza evolucionaron respondiendo a un doble desafío: expandir la matrícula como una manera de ampliar el acceso y, al mismo tiempo, satisfacer los requerimientos educacionales de las elites. De una parte hubo presiones para expandir la oferta de educación a todos los niveles y, de otra, para ajustar las instituciones a las nece-

* Luis Ratinoff. Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a su institución.

¹ Si bien no hay cuentas consolidadas (las partidas incluidas y excluidas son distintas), la evolución del gasto por país apunta en esta dirección. Es ilustrativo además que, a mediados de los ochenta, la relación entre matrícula y personal docente era más desfavorable en educación primaria (2 veces comparado con secundaria y casi 3 veces con educación superior).

Cuadro 1

MATRICULA POR NIVEL DE ENSEÑANZA ENTRE 1950 Y 1987

Nivel	1950		1960		1970		1980		1987	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Primario	15.4	88.5	26.9	85.8	43.9	78.2	64.7	74.4	71.8	70.9
Secundario	1.7	9.8	3.9	12.4	10.7	18.9	17.6	20.0	22.8	22.4
Superior	0.3	1.7	0.6	1.8	1.6	2.9	4.9	5.6	6.8	6.7
Total	17.4	100.0	31.4	100.0	56.2	100	87.2	100.0	101.4	100.0

sidades de los grupos con ingresos relativamente más elevados. Gradualmente surgieron sistemas paralelos y divergentes. Uno dominado por los problemas del rápido crecimiento de la matrícula: alta deserción, repetición y retraso escolar. Otro, dominado por la lógica de la selección de cuadros, basado en la retención y prolongación del período de escolarización. Si bien es difícil evaluar con precisión cuál fue la distribución social de los beneficios de esta transformación de los sistemas, es evidente que los grupos con ingresos precarios aprovecharon proporcionalmente menos las ventajas de esta mayor oferta de educación.²

Prioridad de la enseñanza básica

En este escenario, las restricciones de recursos durante los años ochenta tendieron a reducir las opciones. Sobre todo, porque la estrategia de mantener el ritmo de crecimiento de la matrícula en el segundo y tercer nivel se hizo menos viable y los problemas de arrastre de la educación básica junto a las dificultades propias de la rápida expansión, comenzaron a afectar cada vez más la eficiencia interna y externa de los sistemas. Estos condicionantes colocaron la enseñanza básica en el centro de la política social.

Si bien desde 1950 la matrícula del primer nivel aumentó casi 5 veces, es probable que hoy la cobertura promedio de primaria de la mitad de la población de la región esté en alrededor del 80%. Esto significa que a comienzos de los 90, había todavía una elevada incidencia de retraso escolar, repetición y abandono temprano de los establecimientos, factores que reducen el efecto de la escolarización en la masa de la población.

El problema de los efectos de la enseñanza básica se plantea generalmente en términos de la acumulación longitudinal de escolaridad, sin tomar en cuenta que de hecho esta acumulación se deflacta a través de la incorporación al mundo adulto de sucesivas generaciones. En efecto, en 1990 sólo alrededor de la mitad de la población adulta de América Latina tenía los niveles de educación básica que los sistemas habían comenzado a proporcionar después de 1970. Del mismo modo, las actuales deficiencias en calidad y cobertura tenderán a proyectarse por un largo período y los problemas que plantea la enseñanza básica en 1990 seguirán afectando las calificaciones de la población durante los primeros treinta años del Siglo XXI.

La demanda de educación básica

Cualquiera evaluación de la situación educativa de los países latinoamericanos se encuentra frente a dos órdenes de consideraciones. De una parte, un largo y sostenido proceso de expansión de la matrícula y de aumento de la cobertura y, de otra, brechas identificables de escolarización que parecen destacar que este extraordinario

² Siempre los incrementos de la matrícula en el primer nivel originan luego un crecimiento significativamente más rápido en el segundo nivel (dado que la base inicial es más pequeña), pero entre 1950 y 1990 esos aumentos determinaron no sólo una más rápida expansión de la enseñanza media, sino además una tasa de aumento de la cobertura entre 2 y 6 veces más rápida que en primaria.

esfuerzo ha sido insuficiente, principalmente en el primer nivel de la enseñanza.

Hay tres preguntas básicas que ayudan a precisar el estado de las brechas y de los logros desde el lado de la demanda de la educación: ¿La actual oferta institucional de escolaridad básica refleja las aspiraciones educacionales de las familias?; ¿Satisface los actuales perfiles educativos de la población adulta las necesidades de integración de la comunidad política?; ¿Las calificaciones educativas de la fuerza de trabajo en 1990 responden a los requerimientos de un desarrollo basado en la elevación de la productividad?

Aspiraciones educativas y posibilidades

¿Ha correspondido la oferta de educación a la demanda de las familias?

En los niveles de la enseñanza básica, la condición económica parece ser el principal determinante de la demanda social de educación.³ Donde las familias de bajos ingresos dependen en alguna medida del trabajo de los hijos (remunerado o no), existen buenas razones individuales para no concurrir a la escuela o para abandonarla prematuramente. En estos casos, los incrementos en la oferta institucional de educación, si bien amplían el acceso al servicio, pueden derivar en un uso menos eficiente de los recursos comprometidos.⁴

Los antecedentes sugieren que estas restricciones económicas que obstaculizan la extensión de la educación básica en un medio adulto no escolarizado y por lo tanto fomentan el mantenimiento de subculturas ajenas a la influencia integradora de la escuela, ocurren preferentemente en áreas menos urbanizadas y/o en situaciones de pobreza extrema.⁵ Además, los incen-

tivos positivos para dar educación formal a las nuevas generaciones son el producto de ambientes de mayor racionalidad económica y social.

Las informaciones indican que, desde el punto de vista de las aspiraciones educativas de las familias, hay en la región una variedad de situaciones muy diversas en función del grado de compromiso con la idea que completar la educación básica es un requisito indispensable para la vida adulta. Para ilustrar estas diferencias vale la pena distinguir tres situaciones:

Demanda insuficiente, como parece ocurrir en aquellos países donde más de la mitad de la población económicamente activa está autoempleada o son familiares no remunerados.⁶

En todos estos casos, la participación laboral masculina del grupo de 10 a 14 años está entre 15% y 30% y entre el 50% y el 70% de los estudiantes abandona la escuela antes del cuarto grado, con tasas de repetición que van desde 15% a 25%.⁷

Demanda ampliada, donde la proporción de los individuos que reciben salarios representan entre el 30% y el 50% de la población económicamente activa.⁸ En todos estos casos, hay indicios de una significativa mejora de la demanda social de educación. La participación laboral masculina de los más jóvenes (10 a 14 años) está por debajo del 15% y si bien persisten tasas significativas de repetición, el abandono antes del cuarto grado está entre 40% y 60%.⁹

Demanda universal, donde más del 70% de la

de papel para imprimir y escribir y grado de urbanización es elevada ($r^2=,76$) en una muestra de 19 países; al comparar la situación de países con menos de 50% de la población en aglomeraciones con aquellos que tienen más de 60%, el consumo de papel en estos últimos es entre 6 y 30 veces más elevado.

⁶ Haití, Honduras, Guatemala, República Dominicana y Paraguay.

⁷ Las tasas netas de cobertura están entre 50 y 80%. Es probable que la incidencia de repetición y retraso exageren esta relación.

⁸ Esto parece ocurrir típicamente en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú; y en menor medida en Bolivia y El Salvador.

⁹ Las tasas brutas de cobertura pueden estar entre 70 y 100 por ciento debido a la alta incidencia de la repetición y el retraso escolar.

³ Esto es especialmente válido para poblaciones adultas no escolarizadas.

⁴ Aumentar el retraso pedagógico, las dificultades de aprendizaje, repetición y deserción.

⁵ El uso cotidiano de los instrumentos culturales proporcionados por la escuela estimula sin duda la demanda social por educación, y esto ocurre principalmente en las ciudades. En efecto, la relación entre consumo per cápita

población son trabajadores remunerados, la participación laboral masculina de los jóvenes (10 a 14 años) es menos de 5% y la deserción del cuarto grado es menos de 30%.¹⁰

El problema de la “educabilidad” y la adaptación de la escuela

A partir de 1970 aumentó extraordinariamente la matrícula en educación pre-primaria; se pasó de alrededor de 1 millón de registrados en 1960, a 1.5 millones en 1970, a 4.7 millones en 1980 y a casi 9 millones en 1987. Esto coincidió con la expansión de la enseñanza primaria y con la aceleración de la urbanización.

Hacia 1987, el 80% de la matrícula pre-escolar estaba en las ciudades y si bien servía preferentemente a familias de clase media, se extendía también hacia otras capas sociales ya que en esa fecha, pre-primaria representaba casi 37% de los registrados en los dos años iniciales del ciclo de primaria.

Estas tendencias apuntan a un doble problema; el grado de “educabilidad” de la población que ingresa a primaria y la capacidad de las instituciones escolares para educar a esos nuevos contingentes.

Una parte importante de esta rápida expansión se explica por el aumento del número de madres urbanas que trabajan y que necesitan instituciones de apoyo para el cuidado temprano de los hijos. Pero otra parte se explica también como un esfuerzo para mejorar la “educabilidad” de los futuros estudiantes, con miras a reducir en el primer nivel el retraso pedagógico, la repetición y la deserción escolar.

En América Latina los problemas de “educabilidad” parecen responder a dos dimensiones principales. De un lado el retraso rural donde la escolarización tiene baja prioridad y de otro, el ambiente de las ciudades y sobre todo las distintas manifestaciones de la pobreza urbana que a menudo inciden negativamente en las relaciones entre la escuela y el medio. Si bien la enseñanza pre-escolar refuerza valores y actitudes

que facilitan luego la escolarización, es evidente que cuando surge esta necesidad es indispensable contar además con un primer ciclo de enseñanza que interprete eficazmente las necesidades del medio.¹¹

Vale la pena destacar por último que el éxito de los mejores programas de educación pre-escolar en poblaciones de bajos ingresos proviene de la integración de las actividades educativas con las comunitarias y de la inclusión de componentes de educación de adultos y otros programas que influyen en las orientaciones de las familias.

Demanda de escolaridad y estrategias de expansión

La demanda social de educación no es estática e incluso, en el mediano plazo, puede ser parcialmente inducida por la oferta misma de escolaridad. Pero en el corto plazo es determinante el compromiso de las familias con la cultura de la escuela.

Las restricciones de la demanda tienden a reducir la eficiencia del gasto. Para evitar una expansión exageradamente ineficiente de la oferta donde la demanda no es universal, es indispensable recurrir a estrategias adaptativas y complejas que acentúen los factores motivacionales y pueden incluir educación y movilización de los adultos, rediseño del proceso de escolarización, uso de medios alternativos o complementarios a la escuela, componentes nutricionales, sanitarios, ambientales y vinculación de la enseñanza básica con el desarrollo de capacidades técnicas generales. La ventaja que ofrece una situación donde la demanda por educación básica es universal, es que hay posibilidades de expandir la cobertura mejorando a la vez la calidad de la enseñanza y la eficiencia del servicio.

¹⁰ Como ocurre en Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela.

¹¹ Hay indicios que muestran que en aquellos sitios en que la educación pre-escolar tiene éxito al utilizar metodologías y técnicas que enfatizan las necesidades de los niños en función del ambiente local o comunitario, crece la brecha con los programas no reformados del primer ciclo de enseñanza.

Cuadro 2

NIVEL DE ESCOLARIDAD BASICA DE LA POBLACIÓN ADULTA (25 AÑOS Y MAS)
(Porcentajes)

País	Con primaria completa	Sin escolaridad
Argentina, Uruguay y Chile	50 a 65	0 a 10
Ecuador, Panamá y Perú	50 a 65	15 a 35
Costa Rica, Paraguay y Venezuela	30 a 45	15 a 30
Colombia, Brasil y México	20 a 25	30 a 35
República Dominicana, Bolivia, El Salvador, ^a Guatemala, ^a Honduras y Haití	Menos de 20	Más de 35

^a Estimaciones basadas en proyecciones.

Impacto de la escuela en la formación de una cultura cívica

La difusión de la cultura de la escuela en la sociedad facilita el funcionamiento de las comunidades políticas.¹² En América Latina, el estado de la educación de la población adulta es precario y refleja, en la mayoría de los casos, el retraso histórico de la expansión de la escolarización en relación a los derechos de ciudadanía. Hay diversos indicadores que ayudan a apreciar la magnitud de las brechas (cuadro 2).

Cabe destacar que hacia 1990, en países que representaban alrededor del 70% de la población adulta de la región, más del 30% de los potenciales ciudadanos no había concurrido a la escuela y sólo menos de 25% había completado el ciclo de primaria.

En aquellos casos en que un tercio y más de los adultos no ha concurrido a la escuela, hay claras evidencias que el liderazgo político supone la pasividad de sectores sociales que pueden llegar

a representar hasta la mitad de la población. Los incentivos de esta situación favorecen relaciones de dependencia, paternalismo político y la constante amenaza de la radicalización de las opciones.

Además, la incorporación al mundo adulto de nuevas generaciones poseedoras de mejores calificaciones educativas plantea el problema de la disparidad de la relación entre las posibilidades de la comunidad política y el nivel de las aspiraciones de los grupos más jóvenes.¹³

¿Es adecuada la dotación de recursos humanos?

El capital humano es uno de los factores principales que condicionan el potencial de crecimiento económico y competitividad de las economías nacionales. Las últimas informaciones publicadas¹⁴ sobre las calificaciones educacio-

¹² En todos los países donde existen normas de participación y hay condiciones razonables de estabilidad, los niveles de educación básica son elevados; la mayoría o mejor, casi la totalidad de los adultos han concurrido a la escuela y completado por lo menos el primer ciclo de enseñanza.

¹³ En los últimos diez años, problemas de este tipo se han planteado con más intensidad al parecer en Brasil, México, Bolivia, Honduras, El Salvador, Perú y Venezuela. En todos estos casos, han sido elevadas las diferenciales de escolaridad de las generaciones más jóvenes respecto del promedio de la población adulta.

¹⁴ Se dispone de estadísticas para 1980, es probable que en los últimos diez años haya habido algún mejoramiento en el grupo de 15 a 35 años.

nales de la población económicamente activa en 14 naciones latinoamericanas, indican que hay sólo una minoría de países que cuentan con una base de recursos humanos calificados; es decir, alrededor de dos tercios que han completado el primer ciclo de enseñanza. Estos antecedentes permiten distinguir tres situaciones que ilustran el estado de las calificaciones de la fuerza de trabajo en la región (cuadro 3).

Estos perfiles de la escolaridad de la fuerza de trabajo sugieren dos conclusiones:

- En la mayoría de los países las bajas calificaciones constituyen una formidable barrera para la modernización de las economías y explican muchas de las dificultades que se interponen en el proceso de elevar la productividad. Donde la mitad de la población carece de calificaciones básicas y menos del 20% tiene calificaciones avanzadas, es muy difícil incorporar moderna tecnología.
- Las bajas calificaciones son también un factor en la persistencia de los niveles de pobreza porque sugieren que si bien los pobres latinoamericanos tienen hoy día más escolaridad que

en el pasado, todavía no han traspasado los umbrales que elevan la productividad de la mano de obra.

Dimensión presente y futura de las brechas de educación básica

Este panorama del estado de la educación básica plantea dos grandes desafíos. El primero consiste en resolver el problema de las brechas educativas de la población adulta que inciden en la eficiencia y los costos de la escolarización y contribuyen a reproducir el problema; en la formación y consolidación de una cultura política capaz de sostener por sí misma la continuidad de un orden institucional moderno y en las calificaciones y valores en que se apoya una conducta económica productiva.

Este no es un campo inédito de la política social, pero tampoco es un área donde se cuente con un arsenal de instrumentos y programas bien definidos que tengan una probada efectividad. De hecho, hay diversas cuestiones y problemas que se ocultan bajo el título general de la educación de adultos y que dicen tanto con las conse-

Cuadro 3

CALIFICACIONES EDUCACIONALES DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (Porcentajes)

País	Inadecuadas ^a	Básicas ^b	Avanzadas ^c
10% a 40% con primaria completa ^d	60 a 90	20 a 29	1 a 10
41% a 60% con primaria completa ^e	40 a 59	30 a 45	10 a 24
61% a 85% con primaria completa ^f	15 a 35	40 a 60	20 a 45

^a Sin escolaridad o menos de 3 años.

^b 4 a 9 años.

^c 10 años y más.

^d Típicamente Bolivia, Paraguay, Guatemala, Honduras y Haití.

^e Típicamente Colombia, Brasil, Perú y Ecuador.

^f Típicamente Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica.

cuencias ulteriores del menor acceso a los servicios de los sectores de bajos ingresos, como con la falta de instrumentos culturales adecuados para ajustarse a un ambiente de cambios y transformaciones tecnológicas. Si bien la incidencia no es la misma, ni tampoco son iguales algunas de las causas, este no es un problema exclusivo del subdesarrollo. Es evidente que las restricciones de recursos de la sociedad son un componente importante en la extensión y profundidad de los programas que se diseñan para combatir estas deficiencias, pero la inhabilidad para actuar se relaciona con frecuencia con las limitaciones de los instrumentos, la falta de un marco institucional adecuado y el insuficiente entendimiento de la naturaleza de los problemas. Incluso, pareciera no haber acuerdo en cuanto a la definición misma del problema. Si las perspectivas temporales de la sociedad son amplias y los recursos escasos, muchos esperan que estas brechas serán lentamente corregidas por la gradual incorporación al mundo adulto de nuevas generaciones poseedoras de mejores calificaciones educativas. Otros piensan que aún en estas circunstancias los problemas son más complejos, ya que los procesos de modernización crean vacíos y necesidades que los sistemas de enseñanza convencionales pueden difícilmente llenar y que si no se previenen o modernizan, originan costos y restricciones que afectan la eficiencia general.

En aquellos casos en que hay poca libertad en cuanto a los plazos relativos, es evidente que es indispensable reducir directamente las brechas educativas de los adultos, como parece ser la situación de muchos de los países de la región.¹⁵

¹⁵ Donde las brechas de escolarización son muy elevadas, las graduales mejoras en la cobertura de los sistemas escolares pueden tomar entre 40 y 60 años para elevar significativamente las calificaciones medias de la población adulta. Cuando las brechas son menores pero importantes (como ocurre con los promedios agregados de la región), los plazos se reducen a 30 años, en tanto que las necesidades de integración de la comunidad política y las demandas de eficiencia económica se dan dentro de plazos muchos menores.

La magnitud y la naturaleza de este desafío sugiere la necesidad de recurrir a estrategias adaptables que se apoyen en y a la vez movilicen las estructuras y grupos de la sociedad civil. Crear estas sinergías obliga a: diseñar los programas en función de objetivos no estrictamente educativos como son las acciones comunitarias, la lucha contra las adicciones y el crimen, la promoción económica de regiones o grupos, o la prevención de enfermedades; ampliar los contenidos educativos y las estrategias en función de las necesidades y de los incentivos propios de cada situación; por ejemplo, capacitación, crianza de infantes, educación sanitaria, nutrición, diseño, uso de materiales y herramientas, cambio en técnicas e insumos, etc; y a utilizar en forma alternativa o complementaria una variedad de medios que eviten las restricciones y los costos de las situaciones formales de enseñanza, tales como entrenamiento de monitores, promotores, audiovisuales, redes de información; formas de aprendizaje por acción o representación.

El segundo desafío es acelerar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de educación básica y evitar la reproducción futura de las actuales brechas en la escolaridad de los adultos.

Los antecedentes muestran que los países latinoamericanos que en 1990 habían logrado los mayores avances relativos en la difusión de la educación básica despegaron antes de 1930 y luego en los años siguientes mantuvieron esos programas con distintos pero significativos niveles de intensidad, o comenzaron entre 1950 y 1960, colocando el problema de la educación básica entre las prioridades principales del desarrollo, y manteniendo luego este nivel de esfuerzo a través de reformas e innovaciones en los años setenta y ochenta.

Las lecciones de esta experiencia son fáciles de identificar:

- La prioridad política de la educación básica dentro de los programas del sector público parece haber sido un elemento desencadenante para concentrar las fuerzas, e intereses que promovían este objetivo. Es a la zaga de estas decisiones políticas que se crean las capacida-

des técnicas, los recursos humanos, las instituciones y se amplían los grupos y públicos interesados en el progreso de la educación básica.

- Voluntad política para sostener el nivel relativo de estos esfuerzos durante un largo período de tiempo, renovando el compromiso a través de sucesivas reformas e innovaciones originadas en los grupos técnicos pero con un significativo eco político, y en función de los problemas de continuar ampliando la cobertura y mejorando la eficiencia de los sistemas.
- Presiones externas para modernizar los sistemas de enseñanza básica, a través de confe-

rencias internacionales, publicaciones, mejoramiento de la información, definición de metas regionales, seminarios e investigaciones.

Talvez el aspecto más saliente de estas lecciones de la experiencia pasada es que los compromisos políticos se renovaron a través de reformas e innovaciones para mejorar la efectividad de los procesos. Es probable que la coyuntura actual tenga las mismas características. En efecto, las restricciones de recursos plantean la necesidad de ampliar la cobertura mejorando significativamente la eficiencia¹⁶ y, al mismo tiempo, redefinir las relaciones de la escuela y el medio.

¹⁶ Cálculos agregados de eficiencia sugieren que los sistemas de enseñanza básica en países como Venezuela y Panamá estarían funcionando entre el 70 y el 80% de su potencial, en tanto que Guatemala lo haría al 50%.

MODERNIDAD EDUCACIONAL Y MODERNIZACION EDUCATIVA

Juan Casassus*

Vivimos en un período especial. Vivimos en una época moderna y todos, de alguna manera, estamos familiarizados con ello. Manejamos con facilidad los conceptos relativos a la modernidad; así, podemos referirnos con bastante seguridad acerca de objetos, de comportamientos o procesos y decir “eso es arte moderno”, “tú eres una persona muy moderna” o “esa es educación moderna”.

A partir de este conocimiento general que todos poseemos, en este documento se discuten los conceptos de modernidad y de modernización para transformarlos en categorías de trabajo a fin de analizar algunos de los principales procesos que afectan hoy a la educación.

Por ello, primero se intenta analizar, de manera sintética, las ideas de la modernidad y de la modernización; luego, examinar algunas dimensiones de ellas a la luz de la crítica post-modernista, para terminar considerando su relevancia en el campo de la educación.

Cambio educativo = modernización

El deterioro de la condición educativa, que venía produciéndose desde fines de los sesenta, tiende a detenerse en la última parte de los ochenta y es reemplazado por un movimiento de recuperación que progresivamente se transforma en un profundo proceso de reforma educativa cuya envergadura y poder de cambio para las sociedades, ha llevado a que algunos lo comparen con los procesos de cambios estructurales producidos por la reforma agraria de los años sesenta.

Este proceso no es sólo profundo sino que es también extensivo, pues tiene lugar en una gran cantidad de países. Nominalmente, en Argentina surge el proceso de la Transformación Educativa; en Bolivia se prepara la Reforma Educativa; en Brasil, aunque no existe una propuesta

oficial a nivel federal, varios estados están poniendo en práctica políticas de transformación; en Colombia se desarrolla el Plan de Apertura Educativa; en Chile se lleva a cabo la política de Equidad, Calidad y Participación; en Ecuador se prepara la Propuesta de Modernización del Sistema Educativo; en México se ejecuta el Programa de Modernización Educativa; en Paraguay se elabora una Reforma Educativa “Compromiso de Todos”; en República Dominicana el proceso de reforma se plasma en el Plan Educativo.

Así, en un espacio de tiempo breve y en forma más o menos simultánea, América Latina en su conjunto ha entrado en un proceso profundo de cambio educativo. La intensidad del cambio se puede percibir en el hecho de que, a diferencia de lo ocurrido en el decenio de los sesenta cuando las reformas educativas se concentraban básicamente en ajustes de la organización de grados o puestas al día en materias curriculares, ahora se trata –ni más ni menos– de transformar las estructuras básicas que han sido laboriosamente

* Juan Casassus. Especialista regional en planificación y gestión de la educación. OREALC.

construidas por los Estados de la región desde hace casi doscientos años.

La idea subyacente en esta transformación es la modernización de los sistemas educativos. Es notable que la modernización sea la idea subyacente, como también lo es que ella misma sea el elemento común, el elemento consensuado entre los países.

Pero la idea de la modernización no es únicamente propia de los sistemas educativos. Ella va más allá del ámbito sectorial donde, de hecho, se observa que los gobiernos de los Estados de América Latina explícitamente manifiestan hoy una aspiración común: la de transformarse en sociedades modernas.

La aspiración a la modernidad y los procesos de modernización aparecen como conceptos simbólicos que tienden a reemplazar al discurso del desarrollo y el de la revolución social, en su papel de ideas orientadoras del quehacer del Estado y de la sociedad civil en la perspectiva de la transformación de las sociedades de la región. En este sentido, se está en presencia de un proceso cuya intención principal es la de la transformación global de las sociedades, tanto en sus dimensiones económicas, técnicas, sociales y culturales.

Sin embargo, a pesar del prestigio de que goza actualmente el concepto de modernidad, no es siempre fácil comprender cuál es su significado. Ello ni en su acepción genérica —que se confunde con la historia de América Latina, desde y por la llegada de los españoles y que la envuelve en el evento paradigmático de la modernidad— ni en su significado específico para el fin del siglo XX.

Si la idea de la modernidad y de la modernización son conceptos centrales en el quehacer actual de las sociedades latinoamericanas, las preguntas acerca de ¿qué es la modernidad? y por tanto, ¿qué es la modernización?, de ¿cuál es su relevancia para la educación en general?, ¿cuáles son sus contenidos actuales y ¿cómo afectan estas ideas la evolución de los sistemas educativos? son interrogantes que es necesario considerar para entender algunos de los aspectos medulares de los cambios actuales en la educación.

La idea de la modernidad

Aún cuando el uso de los términos “modernidad” y “modernización” está hoy generalizado y se presentan como conceptos provistos de una idea de universalidad, conviene retener que ellos lo son sólo en apariencia. Ello, puesto que son conceptos que tienen su origen y están asentados en el pensamiento occidental. La modernidad y la modernización no son conceptos que se encuentran en las culturas originales autóctonas de América Latina o en aquellas tradicionales de los países africanos, árabes u orientales.

Quizá sea necesario desde ya situar los conceptos de modernidad y modernización e introducir una distinción entre ellos.

El debate de la modernidad es principalmente una discusión de orden cultural, en el cual predomina la preocupación por el problema de la estética y de la filosofía. Sus temas son el arte y su crítica, el progreso y las creencias alrededor del mismo, la racionalidad sustantiva y la progresiva fragmentación del conocimiento como forma de aprehender el mundo. Su universo es el de la epistemología, el contenido de formas de comprender.

En la tradición weberiana, la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y económica. La modernización es la aparición del proceso de racionalización y de complejidad de las sociedades mediante nuevas estructuras sociales con un alto grado de diferenciación y donde pierden fuerza los principios tradicionales de integración (Montero). Este proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, que es eminentemente económica y administrativa en el funcionamiento de las sociedades, en desmedro de una racionalidad normativa que se refiere a las relaciones sociales y es orientada a los valores.

Esta dualidad tiende a reflejarse también en las dos tradiciones principales respecto a la modernidad y la modernización. Una, vinculada a los procesos de desarrollo de la post-guerra, es aquella en la cual la modernización se percibe como un proceso sistemático constituido por

una serie de distintas etapas que conducen a la modernidad, la cual se encuentra ejemplificada por los Estados Unidos y su modelo de desarrollo (ver por ejemplo Rostow). En este enfoque que se concentra en las estructuras sociales y económicas, predomina el pensamiento de carácter economicista en la percepción de la modernidad. Aquí se genera un modelo de modernidad que se universaliza, se le adscribe la idea de modelo único y se considera que es posible acceder a él transitando por una secuencia de fases progresivas. Así, el conjunto de países del planeta se puede situar en una escala que va desde los más tradicionales –es decir, más subdesarrollados– hasta los más modernos, los desarrollados. Este ha sido el tipo de pensamiento predominante en América Latina en la formulación de políticas económicas y en el razonamiento de las ciencias sociales en la segunda mitad del presente siglo.

La otra forma de concebir la modernidad tiene su asidero en la cultura y su fundamento se encuentra en la tradición europea. En esta perspectiva, la modernización tiene que ver con un proceso de secularización de los eventos sociales y la separación, es decir, la creación de espacios entre el universo religioso y el de lo político, el de la organización social y el de la económica.

La modernización es percibida como un proceso que reemplaza la comprensión unificada del mundo propia de las creencias religiosas y metafísicas, por una percibida desde espacios autónomos: la ciencia, las teorías de la moralidad, la jurisprudencia, la producción y el arte (Habermas); espacios dentro de los cuales se profundiza y se especializa una comprensión del mundo, pero en forma independiente de los otros.

Más allá de las distintas orientaciones economicistas o culturales, en el centro de la idea de la modernidad se encuentra el reemplazo de una intención divina, ligada a una historia particular, por una racional instrumental al servicio de fines puramente humanos (Touraine). Larazónreemplazaaladivinidad,comoproyecto e instrumento para dominar la naturaleza y producir progreso. Por ello, aún cuando desde el Renacimiento ha habido una cierta idea de lo

“moderno”, es sólo a partir de la Ilustración –en el siglo XVIII– que se puede hablar de la modernidad en un sentido más acotado, en el cual se liga la idea de proyecto con la de modernidad (Habermas). Dicho de otra manera, es a partir de entonces que se puede hablar de “el proyecto de la modernidad”.

Referencia al futuro

La importancia de comprender la “modernidad en tanto que modernidad como proyecto”, radica en que ella deja de aparecer como un concepto para hacer referencia a la contemporaneidad o como referencia para distinguir el período considerado de la antigüedad, para pasar a indicar que se la puede pensar desde una perspectiva voluntarista, que existe una intención en el proceso y que éste se hace con referencia al futuro.

Si comprendemos la modernidad como proyecto, entendemos también que:

- el proyecto se genera y sustenta en una situación en alguna parte;
- que éste está condicionado por los elementos culturales que lo legitiman y le dan sentido y
- que es distinta la visión y la dinámica endógena de un proyecto de modernidad allí donde se genera, de la de un proyecto que es incorporado desde otra cultura y cuyo dinamismo se mantiene por una integración exógena.

Al reemplazar la divinidad por la razón, históricamente emerge un modelo específico de cambio permanente y que se manifiesta a través de formas nuevas de organización del trabajo, de la organización de las instituciones y de programas de educación que las legitiman.

El logro de los objetos que simbolizan el progreso se expresa siempre en términos de eficacia –lograrlos realmente– y de eficiencia, no sólo conseguir los objetos simbólicos sino hacerlo mediante el mejor uso de los medios para ello. El cambio, en el modelo histórico prevaeciente (aún cuando éste está perdiendo fuerza), proviene del hecho de que los objetos que se desean, los que simbolizan el progreso, están, por una parte, siempre cambiando –el culto de lo nuevo– y por

otra, la manera de lograrlos también está en permanente cambio; el uso cada vez más eficiente de los medios.

Existe por último, una asociación explícita entre proyecto, progreso y lo nuevo. En dicha asociación lo nuevo significa progreso y el progreso conduce a la realización del proyecto.

Así, entonces predominan ciertas visiones propias de la modernidad. Ella, por ejemplo, está vinculada a formas de producción ligadas al largo plazo, reglamentadas e inalterables, homogéneas; a sistemas de organización rígidamente estructurados, con énfasis en el progreso lineal, en la planificación, en la racionalidad instrumental, la estandarización del conocimiento, la masificación de las pautas de consumo y, fundamentalmente, a un sentido de progreso ilimitado (Larraín). En síntesis, un discurso dominado por una visión positivista, racionalista y tecnocéntrica.

Sin embargo, la visión optimista de la modernidad se encuentra hoy enfrentada a críticas, principalmente desde el post-modernismo. Sin entrar en el debate de si el post-modernismo es la fase actual del modernismo o si se trata de otra etapa, esta corriente de pensamiento considera el fracaso de la modernidad como el de la racionalidad, a partir de factores tales como las irracionalidades de la II guerra mundial, el fracaso de los modelos fundados en la planificación centralizada, del agotamiento del modelo económico que lo sustenta —en particular el de acumulación Fordista-Keynesiano de la post-guerra alrededor de 1972 (Harvey)— de la introducción de la idea de los límites al progreso y en definitiva, a la dificultad de encontrar un sentido universal por una convicción de que tal sentido no existe (Larraín).

En síntesis, dos de las ideas fundacionales de la modernidad —la del modelo único y universal y la del proyecto unívoco que conduce al progreso y a la felicidad— están siendo hoy seriamente cuestionadas. Esta crítica es importante para el debate educativo.

En primer lugar, porque ayuda a clarificar y comprender mejor los discursos educativos y culturales ubicándolos desde donde se afirman

posiciones encontradas con la modernidad, básicamente desde las posturas pre-modernas y las post-modernas. En segundo lugar, porque permite liberar el debate de las rigideces del modelo único y, por lo tanto, del modelo único cultural afirmando por el contrario la diversidad cultural. En tercer lugar, porque admite situar el debate en términos de la articulación de la diversidad cultural con la transformación productiva y estimula una actitud crítica y creativa frente a la afirmación de la modernidad en América Latina.

La modernización frustrada en América Latina

La experiencia de la “necesaria incorporación” de América Latina a la modernidad no ha sido, ni es, un proceso simple ni necesariamente coronado de éxito.

La manera en la cual América Latina ha intentado incorporarse, ha sido mediante un proceso mal resuelto y sobre el cual pesa un sentimiento de frustración. Este podría sintetizarse en la incoherencia, por una parte, entre las pautas culturales: formas de conocimiento, tipos de educación y comportamientos sociales y, por otra, las pautas económicas: las formas de producir.

En América Latina los éxitos y los fracasos de la modernidad han sido el resultado de procesos de modernización caracterizados por la idea del modelo único que establece pasos predeterminados para transitar hacia la modernidad. Es decir, por la incorporación de los contenidos de la modernidad europea y la de los Estados Unidos dentro del marco de la expansión (competitiva) de la economía mundial y de reproducción cultural. Esto se traduce en la organización de las economías latinoamericanas en una forma capitalista periférica y en la reproducción de la cultura occidental cristiana que, como señala Octavio Paz, en América Latina está enmarcada no por las corrientes fundamentales en la crítica filosófica, científica y política de Francia, Inglaterra y Alemania sino por influencias neo escolásticas de la península ibérica.

Si desde el punto de vista de la economía podemos entender con cierta facilidad que la modernización es la incorporación de nuevos patrones tecnológicos a los procesos productivos, desde el punto de vista de la cultura, ¿qué es lo tradicional y qué es lo moderno?

En América Latina, la situación se presenta de manera compleja porque, si en un comienzo el esfuerzo modernizador se entendió como el paso de la cultura indígena hacia la católica, en la actualidad se puede percibir la existencia de un “doble tradicional” frente a lo moderno: las culturas indígenas y la cultura católica romana. Una dimensión de la frustración de la modernización en la región parece ser la incoherencia cultural de dichos esfuerzos que resultan de la superposición de una cultura de tipo tradicional, elitista y oligárquica, a una economía moderna, cuyo funcionamiento supone una cultura integrada y participativa.

En esta perspectiva conviene recordar el papel que le ha correspondido a la educación en este proceso, principalmente en los intentos de reproducción cultural en el proyecto de modernización.

Históricamente, en general, desde los inicios de los tiempos modernos, la modernización está ligada a la educación por dos vertientes principales. Una de ellas tiene que ver con la secularización de la cultura y de su transmisión –diversificada en disciplinas– por el intermedio de la naciente institución de las escuelas. La otra, se relaciona con los resultados de la educación que genera poblaciones con una visión secular y disciplinaria de la realidad, pero también, porque a través de ella se inicia un período de movilidad social y de transformación del trabajo sobre la base de los nuevos aprendizajes.

A estos efectos, en América Latina se le debe agregar otra dimensión. Desde los esfuerzos iniciales en la formación de los Estados, el impulso modernizador –principalmente de grupos elitistas que conducen en el siglo pasado la incipiente organización de ellos (Casassus, De Mattos)– se tradujo en el esfuerzo de crear los Estados Nacionales incorporando a la ciu-

dadanía, mediante los sistemas educativos, a las poblaciones inmigradas, criollas y autóctonas, aunque ello se realizara de manera claramente segmentada.

Este primer impulso es un proyecto oligárquico que se presenta bajo la disyuntiva “Sarmientista” entre civilización y barbarie. La educación aparece como un proceso civilizador.

Cultura “rentista”

Los sucesivos esfuerzos de industrialización impulsados por el Estado desde fines del siglo pasado, se frustran (Fajnzylber) por la dependencia de los recursos naturales y el proteccionismo industrial de mercados y de precios que los acompañan.

En este esfuerzo fallido que da como resultado la ausencia de competitividad y consecuentemente una baja productividad, se aprecia no sólo un cierto tipo de política económica, sino más profundamente, que en la base de ellas se sitúa una cultura “rentista” tradicional, una forma aristocrática de relacionarse con el trabajo y el ocio. La educación (con la excepción de intentos marginales de formación de recursos humanos en una tecnología atrasada), ha estado orientada a fortalecer –por su estructura y contenidos– la cultura tradicional, elitista (aunque a veces actúe en nombre de la democracia) y aristocrática predominante.

El punto a destacar es que los procesos industriales que se incorporaron en la región tienen una lógica que les es propia, constituida por las reglas peculiares de su tecnología y de la economía capitalista competitiva. Sin embargo, en el proyecto modernizador en la región, el proceso de industrialización se incorpora a una cultura que opera como si fuera una esfera autónoma, así la industrialización –la modernización– se encuentra desarticulada de la cultura y del proyecto cultural que se plasma y se transmite por los sistemas educativos.

En esta perspectiva, el desarrollo de América Latina aparece sistemáticamente como un proceso de modernización lento y desigual, agobiado por las frustraciones de la dificultad de articular

la racionalidad instrumental propia de la tecnoconomía, con la cultura mestiza, mezcla de ethos indígenas, europeos y africanos, cohesionadas en una cultura predominantemente sincrética y católica.

Este punto debe ser enfatizado, pues aquí hay que enfrentar problemas más difíciles de resolver, como el de la relación de la educación con la cultura y la producción.

Uno de los resultados de la educación es la captación de los códigos que rigen la sociedad y la adhesión a ellos. El tipo de articulación de los conocimientos y valores transmitidos por la escuela con la cultura de los alumnos es de gran importancia porque, en la medida en que la cultura del alumno es más permanente en el tiempo que la escolar, tiende a definir el tipo de impacto que puede tener la escuela.

El modelo de articulación de los conocimientos y valores de la escuela con la producción es igualmente importante porque determina las posibilidades de la modernización. La experiencia de la región es ilustrativa en cuanto a los frenos que se generan en una mala articulación.

Pero esta ilustración aparece con más dramatismo en los resultados de proyectos de modernización frustrados por mala articulación como han sido los casos de Irán (período Shah/Khomeini) o de Cambodia (período Sihanouk/Pol Pot). Por otra parte, los procesos de modernización en Japón y más recientemente en Corea y otros países con tradiciones muy diferentes a las europeas, son instancias que parecen haber dado una respuesta cultural adecuada al problema de la articulación.

¿Cuál modernidad educacional y cuál modernización educativa?

De lo anterior se desprende que la tesis del modelo único de modernidad y la modernización no tiene un asidero más allá del nivel ideológico y que, por el contrario, los proyectos modernizadores tienden a abrirse en un abanico de posibilidades.

Sin embargo, este abanico se presenta como un momento traumático de cuestionamiento en

América Latina en cuanto a su propio proyecto y su(s) propia(s) identidad(es). En este sentido, es importante estar consciente de que la forma en que se resuelve esta tensión es la instancia de un proceso modernizador común, sin que los contenidos del proyecto de modernidad hayan sido perfilados. Es decir, se pasa a otra fase de la modernización sin saber muy bien hacia adonde se va.

¿Cuál es entonces la modernización educativa "real"?

Para responder a esta pregunta tenemos que mantener en mente, por una parte, la distinción que se ha hecho anteriormente entre modernidad y modernización y por otra, recordar la diferencia entre educacional y educativo, donde lo primero se refiere al hecho pedagógico mismo, al acto del aprendizaje y educativo al conjunto de acciones y recursos que se movilizan para que ese acto tenga lugar en las mejores condiciones posibles.

Aplicados a la educación, la modernidad educacional aparecería como el aprendizaje de una meta-cultura capaz de articular la diversidad de culturas e identidades asociada a la identidad de individuos y grupos, a la cultura como identidades en gestación. Sin embargo y como se observó anteriormente, los contenidos de esta meta cultura no están por ahora perfilados. Por otra parte, la modernización educativa aparece como el soporte institucional para dicho desenvolvimiento.

En esta perspectiva, la forma que adopta la modernización educativa puede ser comprendida mejor desde la visión weberiana de la modernización, entendida como la razón instrumental, es decir, la racionalidad económica y administrativa. En este sentido, la modernización educativa consiste esencialmente en la reestructuración más o menos radical de las formas burocráticas que rigen la actividad educacional.

Aunque expresado de maneras diferentes, el objetivo fundamental subyacente de la modernización educativa es lograr aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema. Es decir, se trata de introducir medidas que, por una parte, permitan hacer que el sistema educativo esté en

condiciones de lograr lo que se espera: educar a las nuevas generaciones; y por otra, que lo haga bien, con una buena relación entre el mejor uso de los recursos humanos, físicos y financieros a su disposición y la calidad del resultado del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Paralelo, se intenta proceder a la reformulación radical de pautas de organización que lo articulan. Esto se traduce en dos procesos de re-estructuración. Por una parte y el más importante, es el de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Por otra, se trata de re-estructurar las relaciones entre distintos componentes del Estado. Desde un punto de vista teórico y como lo fuera tradicionalmente en el pasado, ambos procesos se inspiran principalmente en los patrones de organización que priman en el ámbito productivo.

Dos son los hechos principales que caracterizan la modernización educativa en curso. El más importante de ellos es la apertura institucional, es decir, el paso de la educación como una actividad sectorial, encerrada en sí misma, hacia una abierta, flexible y permeable al conjunto de la sociedad. La apertura quiere decir que la educación se vuelve atenta a las necesidades y demandas de los beneficiarios de ella.

El otro factor es la introducción del criterio de calidad en la educación. No basta estar abierto a las necesidades y demandas de la sociedad sino que éstas deben ser satisfechas en forma adecuada. Introducir el criterio de calidad es tratar de conocer cuál es la calidad del esfuerzo educativo, identificar responsabilidades e introducir innovaciones para producir mejoras y reducir el desperdicio.

Estos dos hechos principales están sustentados en un conjunto de medidas importantes y comunes a los procesos de modernización educativa. De ellas, la principal es la relativa a las formas de desconcentración y descentralización del sistema, que se caracterizan por una tendencia hacia la gestión descentralizada de la administración de establecimientos.

Otra disposición estratégica es la introducción de las tecnologías de información en la gestión del sistema. Este proceso se caracteriza básicamente por la introducción de la informática en la

gestión de los recursos humanos, físicos y financieros en las estadísticas escolares y por el establecimiento de nuevos sistemas de producción, circulación y utilización de la información.

Además de lo anterior, otras medidas son: En el área del financiamiento se ejecutan acciones destinadas a la redistribución del gasto entre los niveles educativos y la tendencia hacia la privatización. La redistribución de funciones y responsabilidades entre los niveles de los sistemas, acompañados por una política de especialización y de racionalización de los recursos humanos en cada nivel; La desreglamentación del sistema, básicamente, el tránsito hacia niveles crecientes de autonomía para lograr mayor flexibilidad en la satisfacción de las demandas de los grupos sociales que ellas sirven.

La modernidad educacional

Si bien se puede hablar de una modernización educativa real, la modernidad educacional está por construirse.

Este proceso de construcción y de creación pareciera consistir en la capacidad de clarificar las esferas culturales operantes en la región y articularlas con las tendencias globales en las cuales aspira a insertarse.

El marco de cambios culturales actuales que son los que determinan en definitiva qué es lo que debe ser aprendido por los niños en las escuelas públicas, parece estar definido por un complejo proceso que presenta tres dimensiones que es preciso tener en cuenta. La primera de ellas se refiere al quiebre de las formas culturales totalizantes de los últimos siglos que sirvieron para comprender el mundo moderno y que da lugar a la fragmentación cultural. La segunda, que no es necesariamente una consecuencia de la anterior, es la revitalización de visiones fundamentalistas apegadas a la idea de una verdad única y objetiva, que entran en tensión con las complejas construcciones sociales de las formas de pensamiento; y la tercera, caracterizada por la emergencia de una cultura global del planeta cuya base está constituida por las redes interconectadas de la información.

La percepción de que finalmente el ser humano aunque viva en una cultura local, es también parte de una visión del mundo, en sentido literal (Truett) y la intromisión de las visiones de física –la teoría del caos– y de la biología –la teoría de los sentimientos– en el terreno de la epistemología, replantean con urgencia las preguntas clásicas de quiénes somos que puedan servir de pensamiento a una nueva cultura y una nueva civilización.

En este contexto, más que la aculturación histórica que ha predominado en la educación – es decir, la transferencia pura y simple de los contenidos educativos de Europa y Estados Unidos para una élite – la modernidad educacional en un momento de amplia cobertura educativa requiere tanto de una apropiación de los contenidos del paradigma tecnológico contemporáneo en forma generalizada, como de su articulación con sus bases culturales propias de carácter simbólico-dramáticos (para usar el término de Larraín) y en las cuales predominan como valores de largo plazo, entre otros, la riqueza sinérgica de las lenguas, la confianza en los sentidos, la solidaridad, la relación con el medio ambiente y una ligazón místico-estética con la realidad. En este sentido es importantes notar que elementos como los recién mencionados son precisamente los nuevos atributos que buscan los modelos de organización emergentes.

Conclusión

En este artículo se ha hecho un breve análisis de las ideas de la modernidad y de la modernización y se ha descrito su aplicación al universo de la educación. Se ha visto que la idea de la modernidad, por una parte refleja la fragmentación de las formas de comprender el mundo, lo cual ha propulsado la explosión de nuevos conocimientos que están renovándose constantemente.

Así, la modernidad se presenta como la idea misma del cambio. Por otra parte, la modernización aparece como la realización de un proyecto, como una idea de progreso evolutivo, aunque frente a esta confianza muchos serán los desencantados.

Aplicados en la práctica a la educación, estas ideas aparecen como los primeros pasos de un proceso de cambio profundo.

Es importante notar que la modernidad y la modernización se expresan de manera diferente según los tiempos en los cuales se le considere. Podemos apreciar que si el establecimiento de los sistemas educativos actuales, expresados en entidades centralizadas, homogeneizantes, normativas etc., fue en algún momento la expresión clara de la modernización, hoy ya no lo es más y aparecen desfasados, dejando espacios para nuevos significados de la modernidad y nuevos medios para realizarla.

Es innegable que los cambios que se están produciendo en las estructuras de los sistemas educativos son importantes. Pero por sí solos no bastan para resolver los desafíos de cambio cualitativo que la sociedad exige –en un sentido amplio– a la educación para el próximo siglo. Para que ello ocurra, parece necesario perfilar con mayor claridad el papel central que ocupa la cultura en estos procesos y centrar la atención en, por lo menos, dos áreas de reflexión; una hacia adentro del sistema, a los problemas de gestión de ejecución y otra hacia afuera, a los problemas de gestión, en cuanto a política, en su articulación con los cambios en la sociedad.

Hacia adentro, focalizándose en el área de la gestión de la ejecución, el cambio de estructuras es una transformación necesaria pero no suficiente. En algunos países se está yendo más allá que el cambio de estructuras.

En ciertos casos, este cambio va acompañado de estrategias. Pero, por ejemplo, el concebir una estructura descentralizada conjuntamente con una estrategia para llevarla a cabo, de ninguna manera resuelve el problema de que efectivamente se ejecute y resulte lo que de ella se espera. En algunas situaciones se articulan estructuras con políticas y con estrategias, como por ejemplo: esquemas de descentralización acompañados de sistemas de información para llevar a cabo políticas de discriminación positiva. Sin embargo, aunque éstos reflejen un progreso importante con respecto a los ejemplos anteriores, aún no son suficientes porque ellas tienen que

realizarse en un sistema educativo que posee una cultura que le es específica.

Es decir, una cultura del sistema y formas de representación simbólica que tienen los principales actores del sistema para representarse a sí mismos y el trabajo que realizan. En los sistemas educativos de la región, esta representación se inspira en otro universo cultural que no es coincidente con el de las propuestas de cambio.

Así, distintas formas y representaciones culturales cohabitan en un mismo sistema y en general no son coincidentes entre ellas. En la definición de estrategias no se consideran estas distintas formas culturales ni la modalidad de la conducción de la estrategia. Sin embargo, que los planes y las estrategias se realicen depende, no de estructuras que pueden ser funcionales a una estrategia, sino de los modos de gestionar el proceso para que ello ocurra.

En este sentido, lo más importante de una estrategia no es su definición sino conseguir que ella se haga. (Waterman Jr., Peters, Phillips). Esto significa ante todo, gestión y organización.

El fomento y la apertura a ideas que enriquezcan las formas tradicionales de pensar y mejoren nuestra comprensión acerca de cómo funcionan las diferentes organizaciones de los sistemas educativos y desarrollar métodos de gestión aplicando medidas que hagan las estrategias realizables.

El otro campo, mirando hacia la gestión de la articulación con la sociedad, tiene que ver con la necesidad de dar una respuesta creativa a los problemas de la articulación del ámbito de la cultura con el de la techno-economía. Más allá de la necesidad de reequilibrar y reorientar el enciclopedismo de la educación con las necesidades de la sociedad en el campo de la producción, se trata de identificar la combinación cultural apropiada a los requerimientos del ámbito techno-económico.

¿Existe dicha articulación específica?

La respuesta es que, al parecer, ella debe ser creada en función, por una parte, de los grandes

desafíos del mundo contemporáneo y por otra, de acuerdo a las características de los grupos involucrados.

Este macro proceso requiere ser articulado con las características de los grupos. En distintos países se han dado respuestas que han correspondido a sus características culturales. Por ejemplo, la organización y la articulación de los sistemas educativos con los de producción en Alemania son muy distintas a las de Japón, pero ambos países han sabido dar una respuesta al momento técnico-económico en el que se han encontrado.

Por ello, tomando el criterio fundamentado en la fragmentación de las culturas y de los significados, parecería que se requiere una triple articulación:

- por un lado identificar un conjunto de valores que puedan permanecer en el largo plazo y que a la vez tengan la flexibilidad de adaptarse a los continuos cambios en el entorno;
- por otro, identificar los conceptos más significativos en las culturas de los actores principales interesados en la educación, e
- identificar y apoyarse en la cultura en cuanto a las representaciones significativas de los actores involucrados directamente en el proceso educativo.

Articular estos niveles es reconocer la dimensión humana en las organizaciones; es introducir formas de pensar la gestión, no en términos de “óptimos” sino de categorías que se expresen en variables tales como “posibles” y “coherencia limitada”; es cambiar la imagen ideal de una estrategia en una imagen realizable.

Reconocer que entre los distintos niveles de cultura hay diferencias valóricas importantes, que estos universos no son necesariamente coherentes entre sí pero que deben ser tomados en cuenta para que las orientaciones generales tengan significado y puedan realizarse y articular estos niveles es, a mi modo de ver, una indicación de que el sistema en el cual se está es un sistema moderno.

Bibliografía

- Agyris, Chris & Schon, Donald. *Theory in Practice*, Jossey-Bass Publishers. San Francisco, USA, 1974.
- Bell, Daniel. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Basic Books, Inc., New York, USA, 1976.
- Brunner, José Joaquín. *América Latina en la encrucijada de la modernidad*. FLACSO. Doc. de trabajo N° 22. Santiago, Chile, abril 1992.
- Casassus, Juan. "La transformación del Estado y la descentralización educacional" en *La descentralización educativa y sus desafíos*. PIIIE. Santiago, Chile, abril 1991.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile, 1991.
- De Mattos, Carlos. *Modernización, Estado y Gestión Pública*.
- (Borrador presentado al III Seminario taller de Formación de Formadores en Planificación y Gestión Educativa. OREALC UNESCO). Santiago, Chile, octubre 1991.
- Fajnzylber, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- Habermas, Jurgen. "Modernidad versus Postmodernidad" tomado de la revista *Camacol* N° 40, Bogotá, septiembre 1989.
- Harvey, David. *The condition of Postmodernity* Basil Blackwell, Inc., Cambridge, Mass, USA, 1990.
- Larraín, Jorge. "Postmodernismo e Ideología" en *CPU, Estudios Sociales* N° 70, trimestre 4. Santiago, Chile, 1991.
- Ministerios de Educación:
- Colombia, "Plan de Apertura Educativa 1991-1994". Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, Bogotá, marzo 1991.
- México, SEP *El Programa de Modernización Educativa 1989-1994*, México, febrero 1990.
- Paraguay. *Reforma Educativa, Compromiso de Todos* Fundación En Alianza, Asunción, marzo 1992.
- República Dominicana. *Decálogo Educativo*. Plan Educativo, Santo Domingo, RD enero 1990.
- Montero, Cecilia. "¿Modernización vs. Democratización?" FLACSO, Documento de trabajo N° 425. Santiago, Chile, septiembre 1989.
- Namo de Mello, Guiomar. "Autonomía de la Escuela: Posibilidades, Límites y Condiciones" en *Boletín del Proyecto Principal de Educación* N° 26, UNESCO-OREALC, Santiago, Chile, diciembre 1991.
- Paz, Octavio. *El ogro filantrópico*, Joaquin Morty, México, 1979.
- Rostow, Walter. *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Touraine, Alain. "La crise de la modernité". (borrador). CADIS, Paris, Francia, 1991.
- Truett, Walter A. *Reality isn't what it used to be* Harper & Row, San Francisco, USA. 1990
- Waterman Jr. Robert; Peters, Thomas; Phillips Julien. "Estructura no es sinónimo de organización", en *Business Horizon*, Indiana University, Indiana, USA. 1980.

HACIA UNA INTEGRACION DE LA INVESTIGACION Y PLANIFICACION DE LA EDUCACION

Ernesto Schiefelbein*

Noel McGinn**

Para analizar las posibilidades de cambio, para elegir entre alternativas y llevar a cabo la seleccionada –que es la tarea del planificador– se debe usar de manera exhaustiva la información disponible. Esta labor de planificación no tiene sentido sin información.¹ Y la investigación es la herramienta más poderosa que el hombre ha desarrollado para transformar hechos y datos en información útil.

Sin embargo, un examen de los tipos de informaciones utilizadas en la mayoría de los esfuerzos de planificación sugiere que se hace un uso muy limitado de los resultados de las investigaciones.² La mayoría de la información está constituida por descripciones basadas en datos simples, muy poco trabajados y faltan los marcos o modelos conceptuales. De allí que en este trabajo se muestre la forma de aprovechar mejor lo que se ha aprendido en investigación, sea cual sea el tipo de planificación que se desee impulsar.

En la mayoría de los casos, los planes y decisiones se hacen sin recurrir a las múltiples contribuciones de la investigación formal, las que incluyen: uso de teoría; métodos comparativos; análisis cuantitativos; experimentos controlados y evaluados y el desarrollo lógico de nuevas interpretaciones.

Ocasionalmente se puede encontrar en los proyectos y planes una referencia explícita a las relaciones entre variables y alguna eventual mención a los resultados de los experimentos. Pero la mayoría de los planes y decisiones son construidos con una débil fuente de información: datos sincrónicos y categorías descriptivas y se da escasa o nula atención a los problemas de generalización de conclusiones.³

Estas afirmaciones se aplican más claramente en los países del Tercer Mundo. La “ciencia” de la toma de decisiones en las naciones ya industrializadas está ahora muy cuantificada gracias a los sistemas de información para la administración que son usuales en las grandes burocracias. En esos casos, la planificación formal puede contar con acceso a gran cantidad de base de datos generalmente de alta calidad.

Pero aún en esos países ya industrializados, la investigación se considera a menudo como algo ajeno al proceso de planificación. Los planificadores y los que toman las decisiones no suelen tener gran dominio de los conceptos y técnicas de investigación. De allí que el interés por lograr

* Ernesto Schiefelbein. UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

** Noel McGinn. Harvard University. School of Education-HIED, Cambridge. USA.

¹ Un libro crítico de la década de los 60, *Planning Without Facts* demuestra precisamente que no se puede hacer. Ver Stolper, 1967.

² En América Latina se observan continuos avances, pero su uso es todavía restringido (Schiefelbein, 1983).

³ Para una colección de información recomendada para la planificación, ver McGinn, 1978.

una utilización más adecuada de los resultados de las investigaciones continúe siendo muy alto.⁴

En todos aquellos casos donde la “planificación” se define como la programación y la “toma de decisiones” como administración, es muy difícil que exista mucho interés en la buena información. Muchos “planes” no son nada más que una definición de un conjunto de metas consistentes, probablemente factibles en relación a los recursos disponibles. Ocasionalmente el plan incluirá la formulación de un conjunto de proyectos que se presume permitirían cumplir los objetivos. Estos planes, entonces, se convierten en la receta para que los administradores efectúen tareas específicas sin que tengan que prestar mucha atención a las circunstancias y oportunidades. En este contexto, no es necesario preocuparse de comprender como pasan las cosas o cuales serían las que deben suceder.

Pero la planificación y la toma de decisiones son importantes precisamente en aquellas situaciones en las cuales los recursos relativamente escasos, la ineficiencia o la desigualdad hacen más necesaria la información. La planificación tiene más sentido en un ambiente en el cual se espera llevar a cabo cambios. La toma de decisiones tiene sentido cuando existen verdaderas alternativas. Y es en el momento de identificar posibilidades viables para el cambio y al seleccionar los criterios para elegir entre alternativas cuando se requiere el uso exhaustivo de la información.

En este artículo se comparan dos modalidades de reunir y analizar información para generar conocimientos sobre educación y para su aplicación en técnicas o tecnologías educacionales. No se desea evaluar esas modalidades, sino que dejar en claro que aunque cada una de las formas de analizar la realidad y el uso de la información varía en intensidad y atención de los detalles del proceso de planificación, el modelo implícito es el mismo. Los planificadores y quienes toman las decisiones tienden a aplicar la información y

los investigadores a generar conocimientos. Al demostrar que sus diferentes formas de procesar información utilizan el mismo modelo, sería posible encontrar maneras de integrar la investigación y la planificación. El objetivo final es el lograr una mejor información para la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de los sistemas de educación.

Modelando la realidad en cuatro dimensiones

La contribución del planificador consiste siempre en mejorar una situación o prevenir futuros problemas.

Como se sugiere anteriormente, el planificador tiene poco que hacer cuando una situación es satisfactoria y no se prevén problemas. Lo máximo que pueden hacer en ese caso es mantenerse ocupados usando el flujo disponible de información para revisar y manejar la situación. Si el planificador es muy imaginativo, puede utilizar su tiempo identificando nuevos criterios, mediciones e indicadores útiles para llevar a cabo el diagnóstico de la situación o buscando maneras para mejorar el rendimiento de acuerdo a los criterios actuales. Para realizar estos trabajos suele simular la realidad en modelos simplificados (cuadro 1).

Se intensifica la necesidad de revisar la situación cuando alguien (el planificador o un político), siente o intuye que algo no está bien, o cuando al supervisar un proyecto o examinar los indicadores se comienzan a notar anomalías. Las intuiciones juegan un papel importante en este proceso. Hay que hacer notar que en estos casos se hace uso importante y efectivo de datos descriptivos en lo que se puede denominar “investigación administrativa”. Conviene recordar también que los investigadores pueden ofrecer al planificador un conjunto de sofisticados procedimientos para ordenar datos descriptivos y detectar anomalías.⁵

⁴ Como se demostró en el estimulante trabajo de Carol Weiss (1979) y la aparición de una nueva revista, *Knowledge*, dedicada al análisis de su utilización.

⁵ Por ejemplo, el análisis de tendencias y los procedimientos de ajuste de curva ayudan a detectar desviaciones. Ver Armstrong 1979.

El detectar problemas es a menudo el primer paso en una secuencia de acciones. La acción se genera por la anticipación de un “problema”. Usualmente no se sabe por qué la persona está “aprobemada” o las causas exactas de la insatisfacción. La teoría —especialmente la teoría normativa— es un elemento importante para entender, primero, que “algo” debe ser hecho y, más tarde, qué es lo que se debe hacer. La teoría es especialmente útil cuando se la combina con la información de la investigación (por ejemplo, los diseños de investigación para la planificación son útiles para describir situaciones presentes u otras realidades con las cuales se puede comparar el presente) o con información de anteriores experiencias, o con intuición como ocurre en la investigación histórica o de diagnóstico.

Los avances hacia la comprensión de los fenómenos pueden ser graduales. Por ejemplo, uno podría inicialmente aceptar que “los alumnos están repitiendo” y observar que “están aprendiendo poco” para más tarde concluir que “los estudiantes que están aprendiendo poco son aquellos que carecen de textos y están perdiendo demasiados días de clase”, como se ha detectado en investigaciones analíticas. En una etapa posterior, la atención puede dirigirse hacia los tipos de textos de estudio que se deberían usar, o centrarse en discutir si los actuales objetivos de aprendizaje son apropiados dado el contexto social en el cual tiene lugar la educación (por ejemplo, se puede dar menos importancia a la adquisición de conocimiento académico y más a la formación del carácter o a elevar la toma de conciencia de un problema). Si se tomó la decisión de “proporcionar textos a los estudiantes”, entonces el problema se convertiría en uno de definición de los objetivos de aprendizaje. Una etapa posterior podría involucrar el especificar que “cada alumno necesita tener un texto”, o que “cada estudiante debe tener un texto que cumpla ciertos estándares y que permita alcanzar niveles específicos de comportamiento definido y medible.

Cuando se ha alcanzado un punto de suficiente comprensión de lo que se procura, se usa la programación para tratar de traer esa “cosa” a la

realidad. El diseño de investigación usado en esta etapa viene de lo que se llama investigación tecnológica, de diseño o instrumental. Si funciona, es seguida inmediatamente por otro tipo de diseño, algunas veces llamado investigación-acción o de gestión, usada para colocar el “instrumento” en práctica en el sistema. La investigación de diseño o instrumental también se puede considerar como la etapa del proyecto piloto del desarrollo de la organización y la investigación de acción como la etapa de ejecución en el terreno.⁶ Cuando termina la etapa de ejecución, se continúa con el seguimiento o investigación administrativa. Los cuatro enfoques básicos usados por los investigadores para modelar la realidad se resumen en el cuadro 1.

Dos enfoques generales sobre la planificación

En este punto puede ser útil identificar dos tipos generales de enfoques sobre la planificación. Ellos parecen a menudo caracterizar estilos personales o tipos de personalidad de los planificadores, pero esperamos mostrar que en cualquier sistema ambos serán necesarios aunque varíen de acuerdo a la situación del sistema.

Los dos difieren en el grado en que suponen que el planificador puede pre-concebir los objetivos finales de la actividad a planificar. La definición más común o comprensible de la planificación supone la existencia de objetivos claramente explicitados o fines y, en ese caso, la función de planificar consiste en establecer aquellos medios que son más eficientes en tiempo y gasto de recursos para alcanzarlos. Se recoge y analiza información que permita decidir entre conjuntos alternativos de medios. Este modelo se encuentra en muchas situaciones de la vida diaria, como aparece en la siguiente cita:

⁶ Este uso de términos se ha elaborado a partir de ideas de Vielle (1980). La investigación de acción tiene también un significado mucho más amplio en el que se pone más el énfasis en el descubrimiento y el aprendizaje y menos en la ejecución *per se*. Ver Fals-Borda (1980).

Cuadro 1

**MODELOS USADOS POR LOS INVESTIGADORES PARA OBTENER INFORMACION
QUE PUEDE SER UTIL EN UN PROCESO DE PLANIFICACION**

Características constituyentes del modelo	Modelo Diagnóstico (Histórico)	Modelo Causal (Analítico)	Diseño (Tecnológico o artístico)	Modelo de gestión (administración)
Elemento básico	Indicadores	Variables	Componentes	Recursos
Enlaces de los elementos modelados	Definiciones. Categorías. Hipótesis de trabajo	Variables exógenas explican los cambios de variables dependientes	Mecanismos secuencias, estrategias, operaciones	Normas, instrucciones (manuales) operaciones
Sesgos valóricos	Reconocer prioridad problema/tema	Cual modelo usar en análisis	Especificar criterio de control	Lealtad del operador
Límites del sistema modelado	Parámetros se definen en informe final	Parámetros se definen al principio	Límites son ignorados	Realidad sin límites, pero restricciones
Fuentes para la puesta en práctica	Datos objetivos. Opinión subjetiva. Registros orales o escritos	Medición objetiva y observación de efectos	Objetos concretos y acciones específicas (probar)	Control ejercido en las acciones de personas y materiales
Enfoque	Dialéctico (axiomático, deductivo e inductivo)	Inductivo (retroalimentación) pragmático	Intuitivo Reestructuración activa	Normativo (estándares)
Método	Heurístico (empírico, histórico)	Analítico (desagrega en elementos y relaciones)	Articulación de componentes por ensayo y error	Supervisión, seguimiento y ajustes
Procedimientos de evaluación	Opinión subjetiva sobre error tipo III	% aceptado de error tipo I y II	Formativa. Sumativa final	Sumativa (también formativa)
Procedimientos de validación	Opinión sobre alcance, consistencia, precisión e interpretación	Simulación numérica con información histórica	Operación factible produce objetivo (fin)	Ejecución genera estándares esperados
Criterios de optimización	Opinión subjetiva (opinión de jueces y usuarios)	% de varianza explicada (R ²) suele ser baja	Operador opina de eficiencia o consistencia	Minimiza costo o maximiza resultado
Resultado de la aplicación	Perfil de realidad y de necesidad (escrita o gráfica)	Ecuación y margen de error (desviación estándar)	Prototipo o manual	PERT (Diagrama de programación y de evaluación)
Objetivo (general)	Describir realidad, necesidades (dudas y problemas)	Explica para prever (pronóstico "ceteris paribus")	Crear alternativas. Conceptualizar	Operar un programa específico
Uso de resultado por planificador	Verifica si situación (descrita) tiene una causa (no es un resultado aleatorio)	Valida hipótesis que sugiere el diagnóstico	Valida causas sugeridas en el análisis (por los resultados)	Valida eficacia del prototipo en aplicación masiva/escala

“Si uno de Uds. decide construir una torre ¿no se sentará primero y calculará el gasto para ver si posee suficiente dinero para completar el proyecto? Esto se hace por temor de colocar los cimientos y luego no poder completar el trabajo y que todos los que lo vieron se burlen diciendo: “Ese hombre comenzó a construir algo que no podía terminar”. Lucas 14,28-30.

El segundo enfoque de la planificación se usa a menudo en condiciones de alta ambigüedad sobre el contexto social en el cual operará el sistema educacional. En esas condiciones no se puede comprometer recursos en la búsqueda de objetivos claramente definidos, que en un futuro cercano pueden probar ser irrelevantes o contraproducentes. En una situación de extrema ambigüedad sobre las relaciones medios-fines (por ejemplo cuando no se dispone de una buena información) es posible que sea imposible usar el primer enfoque. En estos casos, el planificador no puede determinar el camino más eficiente para lograr un fin dado, pero sí está en condiciones de identificar los fines que son razonables en esa situación. La pregunta es entonces “qué objetivo deseable es posible de obtener” en vez de “cual es la mejor forma de lograr lo que es deseable”. La información requerida en esta segunda situación no tiene que ser muy precisa, pero debe permitir la comparación entre un número de fines alternativos; tanto los generados internamente como los derivados de experiencias de otros sistemas de educación. El análisis de fines alternativos, por supuesto, tiene lugar en el contexto social más amplio dentro del cual opera el sistema educacional.

Este segundo enfoque suele ser rechazado por aquellos que defienden el primer criterio, argumentando que no es planificación. Pero no hay duda que es una parte clave del proceso de planeamiento y, en algunas etapas del desarrollo de la organización, es la modalidad clave para llevarlo a cabo. Este modelo se ilustra con la siguiente cita:

“Las deliberaciones de los mortales son tímidas y nuestros planes son inseguros. Porque un cuerpo corruptible entorpece la conciencia

y el refugio terrenal hace pesado el espíritu con sus muchas preocupaciones. Trabajosamente adivinamos las cosas de la tierra y con fatiga hallamos lo que está a nuestro alcance”. Sabiduría 9, 14-17.

Si el primer enfoque se puede denominar “logro de metas”, entonces el segundo se puede llamar “búsqueda de metas”. El primero estaría enfocado en la realización del objetivo (externamente definido) del sistema, mientras que el segundo suele ser funcional, cuando la definición del propósito es la preocupación crítica. Nuestro interés, aquí, es mostrar como cada uno de ellos están relacionados a tipos específicos de investigación.

El segundo enfoque, nos parece, comparte algunos aspectos con el modelo de investigación “libre de sesgos valóricos”. Como el investigador, el planificador puede actuar como si estuviera “situado fuera” del sistema que estudia. El planificador no toma la decisión sobre los fines del sistema de manera que está libre de sugerir muchas posibilidades, incluso algunas que puedan parecer extrañas. (Los planificadores no son, por supuesto, más neutrales que los científicos en su selección de las variables que serán examinadas). Ellos tratan de evitar los errores tanto del tipo I (recomendando lo que no se debería hacer), como los del tipo II (no sugiriendo lo que debe hacerse), pero en general no van a quedar afectados por los errores que se cometan. Se pueden preocupar menos sobre la validez y confiabilidad de sus descubrimientos iniciales porque en una etapa posterior, una vez que el que toma decisiones determina los fines, los planificadores pueden ajustar sus conclusiones a través de la operación de un proyecto piloto.

Las citas bíblicas en esta sección se descubrieron por casualidad (“chiripa”), ese maravilloso proceso que permite lograr éxito cuando todos nuestros esfuerzos previos han fallado. En el Evangelio de Lucas aparece una insistencia platónica en la necesidad de racionalidad en la planificación. El autor de la Sabiduría argumenta, en cambio, que hay que ir más allá de la racionalidad para encontrar lo que podemos

alcanzar. Ambos enfoques son necesarios al investigar y planificar, pero varía su proporción en cada momento. Debemos tomar en cuenta tanto los medios como los fines y trascender nuestras limitadas existencias para soñar nuevas realidades. La mejor planificación e investigación toma ambos en cuenta.

El primer tipo de planificación está más cercano a lo que se podría llamar “investigación tecnológica”; la pauta de estudio que se hace para que algo suceda. Los planificadores se preocupan por los resultados de la acción. Ellos deberían actuar (proponer un conjunto de actividades o estrategias) de acuerdo a una hipótesis establecida y a las condiciones que impone. En la medida que otros también se convencen de la validez de la hipótesis, los planificadores los pueden movilizar en favor de la estrategia o plan propuesta. En otras palabras, el planificador contribuye no solamente a fijar características de la situación (esto es estableciendo el paradigma) sino también creando un mito para justificar la acción. La validez se define en términos de complementar con éxito la acción (*inputs*), pero no de sus consecuencias.

Dada la importancia de la acción en este tipo de planificación (acción dirigida para lograr un objetivo), normalmente las actividades no se repiten. Puede existir la oportunidad de observar cada acción y sus resultados solamente una vez, de manera que el concepto de confiabilidad no suele tener el significado que se encuentra en el modelo de investigación convencional (analítica). En cambio es comparable con aquella de una investigación basada en “un caso”. En otras palabras, las ciencias sociales definidas de manera convencional pueden tener poco que contribuir a este tipo de planificación.

El primer tipo de planificación supone que el mejor procedimiento, si se desea cambiar cosas y no ideas, es poner en práctica las acciones indicadas y, después de evaluarlas, ver si realmente ocurrieron modificaciones. En la forma más simple de este enfoque, no es necesario experimentar con nuevas ideas (como tampoco es conveniente hacerlo) porque esto debilitaría el mito bajo el cual se impulsan estas acciones.

El paradigma eventualmente falla o se abandona porque se prueban nuevas ideas y funcionan, o porque hay demasiadas cosas que no parecen ocurrir de la manera esperada, esto es, de la forma en que el antiguo paradigma dice que debieran cambiar.

Los antiguos paradigmas se abandonan con mucho disgusto. Las organizaciones, especialmente las burocracias, desarrollan una serie de procedimientos que limitan el ensayo a nuevas ideas. Se ignora y no se informa sobre los nuevos acontecimientos que parecen no encajar en los antiguos modelos o se los trata como casos especiales. La burocracia algunas veces trata de controlar su medio de manera que hayan pocas nuevas ideas y evita informar sobre los fracasos del paradigma dominante. Por estas razones (y porque los maestros están entrenados en transmitir el conocimiento aceptado) no sorprende el que pocas ideas nuevas se fomenten dentro de la organización educacional misma; las reformas tienden a ser introducidas por recién llegados al Ministerio.

Existen dos variantes de este primer tipo de planificación. Una ocurre solamente cuando nuevos actores controlan el ministerio y buscan introducir reformas importantes. Esto se logra construyendo primero un nuevo paradigma que pueda motivar la creación de una nueva alternativa significativa. El proceso de planificación se centra en las etapas iniciales, en la justificación del cambio y el amplio margen del modelo. Sólo mucho más tarde se diseñan alternativas específicas a la situación actual.

La segunda variación del primer tipo de planificación ocurre después que se desarrolla un nuevo paradigma, pero antes de que sea totalmente aplicado en el sistema. El problema en este caso para el planificador es la adopción y mantención de nuevas formas de organización y comportamiento.

Estos dos tipos (o las tres variantes) de planificación se podrían reorganizar en el siguiente orden: planificar para descubrir que debe procurarse hacer el sistema (búsqueda de fines); planificar para crear el marco ideológico o conceptual (paradigma) que justifique tanto objetivos como

acciones; planificar para organizar y controlar el sistema educacional de modo que realice acciones específicas.

El argumento que se desarrolla en el resto de este artículo es que *todos* estos tipos de planificación son legítimos, pero que su justificación depende del contexto en el cual está operando el planificador. También se insistirá en que cada tipo requiere diferentes formas de información, por lo que la investigación necesaria para la planificación variará considerablemente. La falta de comunicación entre los planificadores y los investigadores puede resultar en una especificación imprecisa del contexto para planificar y, así limitar el tipo de información requerida. Al mismo tiempo se quiere demostrar que los modelos básicos de procesamiento de datos son similares. En la próxima sección se elaboran estos puntos.

Un modelo de planificación

En esta sección se propone un modelo general de planificación que envuelve ambos tipos descritos anteriormente. En la siguiente, se integran los diversos tipos de investigación.

La planificación implica varios grupos de actores que asumen tanto diferentes papeles a través del tiempo como distintos tipos de información. La secuencia de actividades y cambio de papeles y la utilización de la información se puede especificar y sistematizar —como ocurre cuando se crea o fortalece una Oficina de Planificación para que efectúe procesos de cambio en una Organización—, o puede ser imprecisa y muy flúida (forma libre) como ocurre en organizaciones que operan bajo condiciones estables. Esto es, si la planificación se define como el procesamiento de información para determinar metas y/o acciones para alcanzarlas, entonces todas las organizaciones y la mayoría de los actores dentro de ellas “planifican” en varios y diversos puntos en el tiempo dentro del ciclo de la organización.

Quizás son muy pocos los que llevan a cabo una investigación sofisticada y emplean poderosos métodos para procesar datos cuantitativos,

o especifican alternativas y escogen conscientemente entre ellas de acuerdo con criterios objetivos. Pero la mayoría de los actores deben elegir en relación a futuras acciones y tienen que seleccionar entre alternativas con algún nivel de conciencia y con grados de evaluación de datos cualitativos.

Los teóricos de la organización señalan que las estructuras más efectivas son aquellas que crean condiciones para que el mayor número de actores se comprometa en algún “análisis” y en la “selección de alternativas”; esto es, donde un mayor número de personas tenga alguna participación en la toma de decisiones de la organización. De esto se infiere que la planificación es menos efectiva cuando está más centralizada.⁷

Pero no todos los miembros de una organización deben o necesitan comprometerse en el mismo tipo de análisis, usando idéntica información y seleccionando entre iguales alternativas. En cualquiera estructura importante, dice un Ministro de Educación, aún cuando se aplique una política de participación y de rotación de trabajos, algún grado de especialización de funciones puede aumentar la eficiencia de la organización. Esto se puede alcanzar (sin arriesgarse al peligro de una excesiva burocratización) si se pone el énfasis no en la capacidad de los actores ni en el desarrollo de “procedimientos” para solucionar todos los problemas, sino más bien en la identificación de los tipos de situaciones de toma de decisiones que ocurren en la organización y en consecuencia reconocer el tipo de información requerida. La planificación tiene lugar en todos los niveles de la organización y es un proceso constante (aunque intermitente), pero la información requerida varía considerablemente de acuerdo al tiempo y lugar.

⁷ Tenemos pocos estudios que evalúan la efectividad de la planificación educativa. Dos revisiones que se centran en problemas de centralización son las de Patel (1978) que mira a la planificación de la mano de obra y Elfner (1977) que certifica el programa de presupuesto cuando se usa para centralizar el poder.

Serie de decisiones y momentos de planificación

Se concibe la planificación en términos de series de decisiones, en que cada una involucra múltiples acciones o “decisiones” alrededor de un objetivo dado (o grupo de objetivos) y de acciones (o conjunto de acciones).⁸ Desde luego no todas las decisiones se toman simultáneamente. Pero la implicación de esta definición es que la planificación está en cada momento tratando con varios conjuntos de decisiones en diferentes fases. En cualquier momento un planificador puede estar ayudando a definir objetivos para una parte particular del sistema, mientras que en otras partes del sistema identifica variables alterables o especifica acciones y evalúa resultados.

Aún dentro de un proyecto dado, la tarea del planificador puede incluir una variedad de diferentes tipos de análisis y toma de decisiones. Las series de decisiones involucran múltiples “decisiones” en el sentido que en la mayoría de los casos no es posible identificar un momento específico en el tiempo en que se toma cada una. En muchos casos, las llamadas decisiones en organizaciones burocráticas son realmente acciones, esto es, actividades en las cuales el énfasis está en el hacer más que en el análisis de lo que se debe hacer. Pero las acciones en sí mismas requieren “decisiones” y se espera que cada actor en la organización escogiera voluntariamente que hacer o no hacer. Las implicaciones de esta perspectiva para una investigación que sea útil para la planificación se hará más evidente a medida que se continúa la presentación.⁹

Para simplificar, uno puede representar la planificación en tres clases de momentos o instancias dentro de la organización, usando la distinción familiar entre momentos políticos

(estratégicos), programáticos (tácticos) y administrativos (operacionales).

Se toma el momento político como aquel en el cual se lanza el proceso de planificación (se toma una “decisión” para planificar) y se crean expectativas. El momento programático incluye el diseño y organización de un conjunto de proyectos específicos y el momento administrativo, la organización de recursos, personal y la supervisión de sus acciones en llevar a cabo el proyecto.

Los requerimientos de información variarán de acuerdo a las tareas específicas peculiares de cada momento y a lo largo de una dimensión que incluye atención al medio en que opera el sistema (economía, política nacional, cultura, etc) por un lado y atención a la organización de factores internos (moral, poder de estructura informal o normas etc.) por el otro.

Actividades dentro de los niveles de toma de decisiones

Dentro de cada uno de estos niveles o momentos de toma de decisiones hay una serie de actividades o procesos. Para simplificar, nuevamente se ha reducido esta lista a: diagnóstico, análisis, diseño de alternativas y puesta en práctica. Las actividades se presentan en su secuencia lógica. El orden (necesario para examinar los tipos de investigación requeridos) se puede confundir con un racionalismo estrecho, algo que estamos ansiosos de evitar.¹⁰ En la práctica, la mente humana va y viene recorriendo estas etapas siguiendo complejos trazados; es poco frecuente que alguna vez se avance desde el Diagnóstico hasta la Ejecución sin volver a pasar por una o más de las etapas.

Pero, aunque no sea realista (ni adecuado) concebir la toma de decisiones como un proceso deductivo formalmente racional, simplifica la discusión que sigue el considerar sólo estos

⁸ Es posible examinar las diversas actividades llevadas a cabo para desarrollar y expandir a escala nacional en una descripción del programa escuela nueva en Colombia (Schiefelbein, 1992).

⁹ Para otra descripción de estas ideas, ver McGinn (1980).

¹⁰ Para una discusión de los modelos no-lineales y los procesos de decisiones interactivos ver Malan (1987) y Carron (1984).

cuatro pasos. El lector debe tener en cuenta que, por ejemplo, la información recogida y usada en la etapa de Diseño puede obligar a volver a la etapa de Análisis para recoger más información o efectuar un estudio diferente al hecho inicialmente.

Al representar estas etapas en el cuadro 2, se considera que las decisiones que ocurren entre las etapas de Análisis y Diseño o de Diseño y Ejecución, son las más importantes instancias de elección. En realidad, hay muchas otras decisiones que se toman dentro de cada etapa y entre cada una de ellas. Pero es útil, en la discusión de los tipos de investigación que son útiles para cada tipo de planificación, el resaltar estas dos formas especiales de tomar decisiones.

Como se anticipó al comienzo de este artículo, el Diagnóstico comienza al sentirse que existe un “problema”, aunque se lo perciba de una manera global o no formalizada. Más tarde, se agregan nuevas variables para evaluar la situación. En el diagnóstico de cada momento (político, programático, administrativo) hay tres sub-procesos. En el primero se identifican los criterios que deben ser usados para determinar la situación (es decir, que se tomará como síntoma de necesidad de acción). El segundo trata de identificar todas las partes comprometidas. El

tercero es la medición de la situación dados los criterios y actores especificados.

Si existe una situación de insatisfacción o si se necesita alguna acción, la etapa de Análisis sirve para clarificar la naturaleza del “problema”. Como esta es una función del momento o del tipo de toma de decisiones, la información requerida para su estudio necesariamente variará en cada caso. El análisis busca “explicar” mediante la identificación de relaciones (que se suponen de antemano) de causa y efecto. En realidad, se sabe que las técnicas de análisis no pueden dar información de causa y efecto, pero que son útiles para el desarrollo de modelos de la realidad que se desea comprender. Estos modelos son extremadamente útiles en la siguiente etapa. Luego, para ser efectivo, el análisis debe considerar en cada momento aquellas variables que pueden ser controladas, manipuladas o influenciadas por los actores que operan en la organización. Las teorías o explicaciones basadas en variables más allá del control de los actores no sirven para generar los cambios deseados.

El Diseño de alternativas puede comenzar con una evaluación de la factibilidad de emplear variables del tipo especificado en el Análisis. Esa factibilidad se puede juzgar en términos de

Cuadro 2

REPRESENTACION DE LOS MOMENTOS Y ACTIVIDADES DE LA PLANIFICACION

Momentos (niveles)	Actividades o etapas					
	Diagnóstico	Análisis	D E C I S I O N	Diseño de alternativas	D E C I S I O N	Puesta en práctica
Político (estratégico)	1	2		3		4
Programático (táctico)	5	6		7		8
Administrativo (operacional)	9	10		11		12

los recursos materiales, políticos y humanos. En una segunda etapa se elaboran series de acciones que conforman programas coherentes. En una tercera fase se evalúan estos programas de acuerdo a sus costos y a veces en términos de la relación entre los gastos (recursos materiales, humanos y políticos) y lo que se espera obtener o producto. Esto puede tomar la forma de análisis de costo-beneficio o costo-efectividad, dependiendo de los criterios especificados en la etapa de Diagnóstico.

Parece importante distinguir entre el diseño de un programa y la organización de la infraestructura y procedimientos necesarios para la puesta en práctica (en forma masiva) de ese diseño. Un nuevo programa de lectura, por ejemplo, debe ser vendido a los profesores, introducido a los padres, dotado de personal, supervisado y evaluado. Estos elementos generalmente no son parte del Diseño del Programa en sí mismo, pero son esenciales para su éxito a escala de la totalidad del sistema. La etapa de puesta en práctica en el proceso de planificación es el nexo entre un nivel o momento de toma de decisiones y el próximo nivel o momento más operacional. Sólo cuando los actores políticos en un ministerio deciden llevar a cabo la fase de ejecución de un programa educacional, necesita actuar el nivel operacional (la administración).

Muchos proyectos que han llegado a la etapa de Diseño nunca logran que el nivel político apruebe la fase de puesta en práctica y no se alcancen a ser parte de la responsabilidad de los actores en el nivel operacional.¹¹ Sin embargo cuando se da una orden de ejecución, entonces el nivel operacional debe interpretar el significado de ella dentro de su propio contexto. Los administradores, dentro de ese nivel, deben efectuar un diagnóstico que especifique o clarifique los objetivos a seguir (a menudo definidos vagamente por los políticos) y luego medir y evaluar el estado actual del sistema en términos de esos objetivos (se podría concebir una situación en la

cual los políticos exigen cambios en los programas para alcanzar “nuevos” resultados educacionales cuando en realidad bastaría una reclasificación de las actuales actividades).

El modelo de planificación elaborado anteriormente implica buscar eliminar problemas y lograr estabilidad para la organización. Eventualmente todas las organizaciones, aún en un contexto revolucionario, buscan la estabilidad. En la versión completa del modelo, esa estabilidad puede requerir considerable inestabilidad, conflicto y confusión a lo largo del camino. Un ataque a la injusticia, por ejemplo, requiere alterar las tendencias existentes. Pero el objetivo eventual es permitir a la organización lograr y mantener el cumplimiento de los objetivos prioritarios.

Como se ha señalado, la planificación tiene más sentido en un contexto inestable en el cual se requiere el uso inteligente de información para mantener en curso la organización y evitar fracasar. En ese caso se usa la información para operar procesos y estructuras que logren maximizar, en un momento determinado, la capacidad de los actores dentro de la organización para realizar sus objetivos. Tanto el ambiente interno y externo de la organización tienen sus propias dinámicas y lo que es efectivo en un momento, más tarde no lo es. De esta forma, la estabilidad requiere ya sea control del medio para prevenir su cambio o una capacidad para responder a ellos con nuevas estructuras y procesos que compensen a las alteraciones ambientales.

Las energías y recursos de la organización que se invierten en solucionar problemas inmediatos, pueden no estar disponibles en futuras situaciones. Soluciones demasiado rígidas en un momento dado pueden reducir la viabilidad de la organización en el futuro. Por otro lado, el fracaso para resolver los problemas urgentes del presente reducen la capacidad para enfrentar futuros dilemas importantes.

Esta tensión, entre la necesidad de resolver problemas inmediatos y de poder responder a los desafíos del futuro, se refleja tanto en la estructura y ubicación del esfuerzo de planificación en

¹¹ Son muy pocos los que realmente se ponen en práctica a nivel masivo (Myers, 1984).

la organización como en el tipo de investigación que se requiere. Por ejemplo, un Ministerio de Educación puede organizar una sola oficina de planificación para los tres momentos o niveles de la planificación. O puede organizar tres oficinas separadas, cada una responsable por uno de los tres momentos.

La planificación de reformas educacionales a gran escala, que correspondería más al segundo tipo o enfoque descrito anteriormente, es más probable que requiera un control único sobre los procesos de planificación. No es necesario que sea una Oficina de Planificación formal, ya que ella puede muy bien obstaculizar la flexibilidad política requerida en una situación donde se desea un rápido cambio.¹² Y en algunas circunstancias, el centro de la planificación puede ni siquiera estar localizado dentro del Ministerio de Educación.

La planificación, en situaciones más estables, permitiría una dispersión del control sobre los tres momentos. La mayoría de los ministerios de educación en América Latina, por ejemplo, llevan a cabo el momento político de la planificación a nivel de gabinete, tienen una Oficina de Planificación formal que supervisa a lo largo del sistema la preparación de planes y proyectos y tienen dependencias administrativas en cada división operacional (e.j. primaria, secundaria) que son responsables por la actual organización y supervisión de los recursos y el personal.¹³

La centralización del control para procesos de cambio rápido puede ser efectiva, pero es ineficiente. Si los beneficios y riesgos son muy altos, puede dar lo mismo, pero los costos podrían ir más lejos de la capacidad de pago de algunos países. La dispersión de la planificación en tres niveles separados reduce la efectividad, pero puede permitir un aumento del control sobre el gasto de recursos. El primer modelo de "grupo de trabajo" es el recíproco del segundo modelo "burocrático". Una tercera solución es combinar

ambas formas de organización por medio de una oficina central de información continua (e.j. un sistema de información para la administración) responsable de enviar información para la etapa de Diagnóstico a los actores en cada nivel en la organización; proporcionar análisis para los grupos de asesores que luego trabajan con especialistas en el diseño de alternativas; y una oficina central de evaluación y control que supervise todas las acciones en términos de rendimiento y coherencia. Una organización de esa naturaleza reuniría a los investigadores, planificadores, políticos, ejecutivos y administradores de maneras muy distintas de aquellas usadas en los ministerios de educación convencionales.

Requerimientos de información para el modelo de planificación

Estas relaciones entre investigadores y planificadores pueden, quizás, ser mejor descritas al revisar los tipos de información que se requieren tanto en cada una de las cuatro etapas de la planificación como en los tres momentos o niveles. El objetivo es mostrar que el modelo general de planificación requiere ambos tipos de información; la necesaria para alcanzar un objetivo pre-determinado y la que se precisa para especificar posibles objetivos para el sistema.

Para esclarecer las relaciones se describen los requerimientos de información en términos de los tipos de estudio que se deben llevar a cabo: la falta de abstracción (teoría) puede no ser del agrado de algunos lectores y en ese caso pueden continuar directamente hasta el resumen final de este trabajo.

Diagnóstico - Momento político

Un primer paso podría ser el resumir todos los estudios anteriores, tomando nota tanto de los resultados como de las dudas, necesidades y críticas con respecto a los recursos, procedimientos y resultados del sistema educacional.¹⁴

¹² Ver, por ejemplo, McGinn, Schiefelbein y Warwick (1978).

¹³ Para una descripción detallada de las acciones de estos niveles en México, ver McGinn, Orozco y Street (1980).

¹⁴ El sistema REDUC puede facilitar esta tarea en la mayor parte de América Latina. (Schiefelbein, 1990).

Estos estudios deben incluir tanto documentos oficiales como evaluaciones externas y críticas. En una situación de alteración del balance de fuerzas, de cambio en las lealtades dentro de la estructura del poder oficial, o de simple confusión sobre el pasado, será importante entrevistar a aquellos actores definidos por el planificador como su grupo de referencia.

Este punto requiere cierta elaboración. Aún en un gobierno autoritario existen diferentes perspectivas sobre cuales deben ser los objetivos de la educación. Personalmente esperamos que los planificadores identificarán como “clientes” a los pobres y oprimidos de su país y se ubicarán más cerca de la línea de los grupos políticos más interesados en establecer o mantener condiciones de justicia social. Un planificador positivista o racionalista puede asumir la existencia de alguna serie universal de objetivos para el sistema educacional, confiando en una teoría particular de desarrollo o de la fraternidad profesional, pero en ese caso va a ignorar las restricciones ideológicas impuestas por este enfoque aparentemente “objetivo” para definir metas. El punto es que el planificador primero identifique actores políticos, grupos, movimientos e ideologías para usarlos como fuente para definir los criterios necesarios para llevar a cabo el diagnóstico.

El segundo paso es la determinación de cuales son esos criterios. A menudo se requiere analizar el contenido de discursos, documentos, entrevistas, o aún el uso de estudios especialmente diseñados para permitir que el grupo de referencia clarifique sus objetivos.

En la tercera etapa, la investigación establece el comportamiento actual y pasado del sistema de acuerdo a estos objetivos y a los indicadores especificados para ellos. Las informaciones toman usualmente la forma de promedios agregados que combinan una variedad de niveles de rendimientos en distintas regiones geográficas, para diferentes clases sociales o a veces para ciertos niveles del sistema. La precisión no es terriblemente importante en esta etapa y no se debe poner tanto esfuerzo para medir la situación exacta del sistema en una dimensión dada, como para establecer los niveles relativos de satisfac-

ción. En realidad, en muy pocos casos los “objetivos” especifican niveles mínimos de satisfacción -casi siempre la satisfacción es una función ya sea del progreso (estamos satisfechos con algo más que antes) o de la comparación con algunos patrones externos (tales como indicadores de otros países). Tampoco se debe poner aquí mucho esfuerzo para identificar las “causas” de los problemas, sino que para identificar las áreas de dificultad que serán exploradas con más detalle en la próxima etapa.

Por estas razones, los estudios de diagnóstico casi siempre deben confiar (y lo hacen) en las fuentes de información existentes. No se requiere tener muestras altamente confiables, aún en casos donde las fuentes de información secundaria son incompletas. Una cuota de ejemplos “crudos” y otros procedimientos rápidos son adecuados para generar el tipo de información requerida en esta etapa.

Análisis - Momento político

El objetivo del análisis en este punto es evaluar en más detalle las causas de la insatisfacción. La investigación sirve para identificar las que podrían ser posibles causas de fracaso para alcanzar objetivos previamente establecidos o puede ayudar a identificar obstáculos para alcanzar nuevas metas. Existen variadas categorías de “causas” que pueden ser examinadas en los estudios analíticos. El fracaso puede ser identificado como una consecuencia de no poner en práctica decisiones o planes anteriores, como resultado de no asignar o usar suficientes o apropiados recursos, o como consecuencia de no efectuar de manera apropiada acciones específicas a pesar que se usaron los recursos.

El fracaso puede ser también consecuencia de una inadecuada conceptualización del problema en una etapa previa; el modelo o teoría puede haber sido errado, ya sea en su orientación fundamental o su elección puede haber sido inapropiada dada una falla del diagnóstico de la situación. Estas son las interrogantes de qué hacer, cuándo hacerlo, cuánto demora y cómo llevarlo a cabo.

En el nivel político nacional estas interrogantes suelen ser bastante abstractas. Por ejemplo, el problema puede ser qué porcentaje del PNB se debe gastar en educación (dado, por ejemplo, una situación de aumento del desempleo, bajos niveles de productividad o una nueva estrategia de desarrollo industrial). El debate es posible si se lleva a cabo en términos de cuanto se necesita de un tipo de educación determinado; por ejemplo, si seguir los resultados de la tasa de retorno de la educación y gastar mucho más en mejorar la calidad de la educación primaria, o responder a los resultados del análisis de mano de obra que sugiere niveles más altos de entrenamiento universitario.

Con todo esto se desea indicar que no es posible usar la investigación en una coyuntura determinada para saber con seguridad qué es lo que causa fracaso o éxito, ni tampoco estar seguro de cuales correcciones van a funcionar. Estudios de este tipo se basan necesariamente en informaciones históricas -usualmente transversales (sincrónicas)- y a menudo emplean modelos analíticos simples que ignoran muchas de las complejidades del sistema educacional real.

Pero esta investigación analítica no intenta identificar cuales son las soluciones que van a funcionar en la realidad, sino más bien asistir en el proceso político de decidir que soluciones probar. La utilidad de los procesos analíticos y los marcos teóricos usados en este momento es el generar suficiente apoyo para el próximo paso. Por esa razón, en el Cuadro 2 sugerimos que en este punto usualmente se toma una decisión para ver si se procede al diseño de alternativas o a ensayar proyectos piloto.

Diseño - Momento político

La decisión de considerar diseños alternativos al sistema existente es seria, ya que amenaza a aquellos grupos con intereses en el mantenimiento de la estructura actual. Puede ser posible que esos grupos no se incomoden por los resultados de un diagnóstico o por los resultados de análisis que identifican fallas en los programas

existentes, pero la proposición de un nuevo programa es un desafío directo.

La mejor estrategia para aquellos que buscan proteger sus intereses es aceptar la necesidad de cambio y proponer modificaciones a los programas o estructuras existentes. Por lo tanto se debería tratar de que la investigación en este punto se centre en mecanismos que resuelvan dificultades técnicas, más que defectos estructurales. Las proposiciones para cambiar usualmente están dirigidas hacia un programa dado o a aspectos del mismo, más bien que al contenido en el cual opera. Esto tiende a ocurrir cuando el diagnóstico y el análisis fueron limitados en su ámbito, intención e imaginación.

Por ejemplo, se podría proponer una variedad de maneras para tratar el analfabetismo. Estas pueden incluir soluciones a largo plazo basadas en: la expansión de las matrículas del nivel primario, intensas campañas de alfabetización, escuelas nocturnas para adultos, uso de medios de comunicación y capacitación de los padres para enseñar a sus hijos. Pero, si el problema del analfabetismo se define como un síntoma de algún problema más serio, como puede ser la baja participación en las estructuras económicas y políticas, entonces las soluciones propuestas podrían ser bastante diferentes (aunque se usaran los mismos medios técnicos).

En este momento, las alternativas se evalúan en términos de su efectividad y viabilidad política esperada. Ambas, efectividad y viabilidad, se definen en términos de los tipos de objetivos y valores revelados en el diagnóstico. La viabilidad en este punto se refiere, desde luego, a la posibilidad de crear el programa más que a la eventual solución del problema. Los programas para reducir el analfabetismo se pueden evaluar por lo tanto en términos de si ellos corregirán injusticias sociales; desde el punto de vista de si favorecerán los objetivos políticos del grupo gobernante o examinando si en realidad la gente aprenderá a leer y escribir. Estos objetivos pueden o no ser compatibles, dependiendo de la situación. También se puede evaluar las alternativas desde el punto de vista de los costos, tanto políticos como financieros.

Esta evaluación puede requerir la actual operación de programas alternativos en la forma de un programa piloto o ser tratado como un problema de proyección en el cual los costos y beneficios esperados se estiman del análisis de experiencias similares previas, de la construcción de simulaciones en pequeña escala o de suposiciones y opiniones.

Otra decisión está pendiente en esta etapa. Optar entre comprometer a la organización en la ejecución de toda una operación de planificación o buscar alguna otra forma de alcanzar la estabilidad (satisfacción de objetivos). Es poco probable que los que toman las decisiones en este momento sean técnicos del Ministerio de Educación, sino que es probable que sean políticos o funcionarios que tienen puestos de responsabilidad política. La investigación para informar sus decisiones debe responder a su particular visión del mundo; debe presentar los resultados en su lenguaje; debe formular las alternativas en términos de acciones que se queden dentro de su control y debe evaluar posibles consecuencias en términos de sus valores. El punto es obvio, pero está claro que muy poca de la investigación que podría ser usada para planificar parece haber sido diseñada para los que toman decisiones en este nivel. Aún dentro de los ministerios de educación o de planificación, la mayoría de los informes de investigaciones tienen mucho más en común con aquellos encontrados en publicaciones académicas técnicas que con el universo simbólico del político. Si aceptamos que el proceso de planificar incluye la toma de decisiones políticas, entonces la investigación debe ser rediseñada para informar también ese tipo de decisiones.

Puesta en práctica - Momento político

La elección de una entre varias alternativas (por ejemplo, una decisión a nivel político para atacar el analfabetismo a través de una campaña masiva de alfabetización) es la señal para comenzar lo que más a menudo se define como planificación; la que tiene lugar exclusivamente dentro de la estructura educacional. Pero para

poder comenzar, la decisión debe ser transformada en una serie de comandos que creen el financiamiento, la estructura de organización, las expectativas y los plazos que darán forma al funcionamiento del grupo planificador.

El primer tipo de información necesaria se refiere a las capacidades técnicas y administrativas que deben tener aquellos que compondrán el grupo planificador o el de la unidad de preparación del proyecto. Además de las habilidades técnicas, la puesta en práctica requiere tomar en cuenta su lealtad, discreción y otras características personales. Después de todo, si el programa propuesto es en realidad la respuesta a una sentida necesidad política, su planificación será confiada solamente a personas o grupos que ofrezcan garantías mínimas a los políticos.

El segundo tipo de información se necesita para estimar el tiempo, personal y estimaciones de costo de la preparación del proyecto o proceso de planificación. Esto puede parecer demasiado formal en relación a muchos problemas de planificación, en los cuales se reúne un grupo *ad-hoc* para preparar los detalles de un plan, una vez que se toma la decisión de hacer algo. En otros casos el problema se entrega a una agencia ya existente. Pero en ambas circunstancias hay planificación para un "plan", esto es, se debe pensar sobre lo que se requiere para transformar ideas en una proposición realista o en un proyecto. Por ejemplo, una vez que se toma la decisión de lanzar una campaña de alfabetización, se debe considerar el tamaño, estructura, responsabilidades, financiamiento y limitaciones de tiempo de la organización que quedará a cargo de resolver los detalles.

Las posibles contribuciones de la investigación son claras. En realidad, este ciclo de puesta en práctica es en sí un problema de planificación, con necesidad de diagnóstico, análisis y diseño. La investigación se puede usar para estudiar la mano de obra existente, para describir alternativas de organización, para determinar costos (y en consecuencia requerimientos financieros). Las herramientas del investigador se pueden usar para analizar esfuerzos previos a fin de determinar donde ocurren las dificultades o para

encontrar modalidades de organización y procesos que fueran particularmente eficientes. Las posibilidades son muchas.

Pero los hechos sugieren que en realidad hay poco, o ningún, uso de técnicas sistemáticas de recolección de datos en esta fase del proceso de planificación¹⁵. Los investigadores rara vez muestran mucho interés en tales problemas mundanos y los planificadores aparentemente suponen que tampoco son importantes o que ya poseen la necesaria información.

Diagnosis - Momento programático

La definición convencional de planificación comienza en este punto. Los libros sobre esta especialidad sugieren que los planificadores salgan y busquen los objetivos que orienten su actividad. Hay un supuesto implícito que los planificadores están solos y que nunca antes se pensó en el problema.

A lo mejor eso sucede en algunos países, especialmente cuando expertos visitantes vuelan a ellos para realizar un ejercicio de planificación. Pero en la mayoría de los casos son los políticos, o los que tienen puestos de responsabilidad política en el Ministerio y que son intermediarios con los primeros, los que entregan a los especialistas en la materia los objetivos para el momento programático de la planificación. La decisión política tomada en el momento previo, específica (con variados grados de precisión y quizás nunca de manera suficientemente adecuada para el planificador), los objetivos, términos de referencia, procedimientos sugeridos y otras limitaciones que deben ser incorporadas a su trabajo por los planificadores.

El proceso de incorporación se facilita cuando el "ejecutivo" tiene disponible una teoría técnica que relaciona educación y el objetivo especificado. Las teorías de educación y desarrollo, por ejemplo, ya sean de economía, psicología, sociología o alguna otra disciplina, permiten al

planificador tener algún grado de libertad para interpretar las señales políticas recibidas desde arriba, en el marco de los requerimientos técnicos del problema de planificación.

Este momento parece consistir en un simple problema de traducción de objetivos en mecanismos. Básicamente el seleccionar los mecanismos adecuados para ejecutar las políticas. Pero el estado del arte es tal, que no se tienen teorías que proporcionen un nexo directo entre las políticas y los procedimientos para llevarlas a cabo. Todavía la educación es más bien un arte y no una tecnología con procedimientos bien especificados y comprendidos. Para un objetivo dado a nivel político por consiguiente, el planificador tiene diversas alternativas entre las cuales elegir. Aún más, las teorías del planificador tampoco están libres de ideologías y por lo tanto, la elección entre alternativas no es neutral o técnica sino que "política" a un nivel diferente (los políticos saben esto y prefieren técnicos leales en lugar de los expertos).

Como consecuencia, la fase de diagnóstico incluye una nueva vuelta de recolección de datos, en la cual se vuelven a definir los "objetivos" y se reevalúa su logro de una manera más consistente con la capacidad de organizar el Ministerio (o cualquier otro grupo responsable de la puesta en práctica) para la acción. La información usada en la fase de diagnóstico se centra ahora más en los aspectos internos de la organización que en su relación con otros sistemas. Por ejemplo, ahora incluye variables relacionadas con la atención a los estudiantes, profesores, supervisores, textos o salas de clase.

Mucha de esa información ya existe, en cuyo caso —como en el momento político— un buen estudio de diagnóstico puede comenzar reuniendo y resumiendo todos los estudios y trabajos anteriores. Entrevistas con antiguos funcionarios pueden ser también importantes.

En esta fase, la calidad de la información debe ser mejor que en el momento anterior. Se requiere mayor precisión para definir proyectos y puede ser necesario usar muestras representativas, series de estadísticas continuas y procedimientos de revisión (triangulación) cuando hay dudas

¹⁵ El estado del arte preparado por Lockheed y Verspoor (1990) no trae referencias en este tema.

sobre la calidad de la información. Algunos ministerios pueden considerar necesario, por ejemplo, efectuar estudios de campo que permitan estimar la validez de sus estadísticas.¹⁶ Considere el caso de un ministro que debe ofrecer acceso al 100% de los que se desean matricular en la escuela primaria, en un país que casi ha alcanzado esa meta. Aún un 1% de error en este caso -insignificante en tantos países donde menos del 75% del grupo de niños en la edad correspondiente asisten a las escuelas podría tener serias implicancias políticas.

Mientras en el "momento político" se pueden usar estadísticas muy agregadas, para revelar la característica general de los problemas potenciales, en el "momento programático" deben ser desagregadas ya que las variaciones entre regiones, de niveles e incluso entre escuela y escuela pueden alterar el conjunto de soluciones que se propongan. Es de gran ayuda tener estudios de clasificación que definan el logro de las metas en términos de variables tales como tamaño de la comunidad, matrícula de la escuela, número de clases (cursos), cantidad de profesores, fuente de financiamiento, número de turnos y otros factores que pueden influir en la efectividad del sistema.

En resumen, el diagnóstico tiene por fin el decidir "cómo" definir el problema para que pueda ser resuelto de la mejor manera. La investigación prospectiva (pronóstica) ha desarrollado una serie de técnicas útiles para este tipo de definición de problemas, que se usan comúnmente en los negocios y en las actividades militares (Armstrong, 1979).

Análisis - Momento programático

Uno de los fines del Análisis en este momento es, al igual que en etapas anteriores, establecer las posibles causas de los niveles de rendimientos identificados en el diagnóstico. Un segundo

fin es el desarrollo de un modelo del sistema. El primer tipo de análisis se acerca más a la investigación sincrónica convencional, en el cual se usan datos de encuestas e información estadística para establecer la existencia de asociaciones entre pares de variables. Este tipo de análisis es apropiado para el momento político, donde es menor la necesidad de ajustarse a una estructura dada, pero en el momento programático se debe facilitar la próxima fase de diseño de alternativas que funcionarán dentro del marco de organización existente.

Se han realizado muchas investigaciones útiles para este momento, por ejemplo, sobre las causas de los fracasos y abandonos escolares. Los estudios iniciales identificaron pares de variables que mostraron al fracaso asociado con el tamaño de las clases, o con la edad o el nivel de preparación del profesor. La introducción de técnicas analíticas multivariadas hicieron posible demostrar que algunas relaciones eran en realidad derivadas, esto es, eran el resultado de otras relaciones de variables con el fracaso o deserción. Tanto las técnicas econométricas (análisis de regresión o análisis de la función de producción) como los procedimientos de clasificación (en los cuales uno encuentra aquellas combinaciones o categorías como, por ejemplo, las grandes escuelas, las rurales, los profesores con poco entrenamiento que se asocian con frecuencia con la variable crítica) se han usado de esa manera.

Estas técnicas pueden ser muy sugerentes para diseñar nuevos programas, pero en definitiva están limitadas en su capacidad para determinar qué es lo que realmente funcionará cuando se ensaye algún cambio. Solamente la acción (en la forma de investigación de diseño o instrumental y de investigación-acción) puede realmente decir cuales son las causas que conducirán a los efectos deseados.

Una alternativa a la puesta en práctica de proyectos-piloto es el modelar los aspectos críticos de los nuevos programas para ver que tipo de dificultades pueden ser anticipadas. Modelar requiere una considerable experiencia previa; conocimientos de como han funcionado otros

¹⁶ Honduras y Brasil han realizado recientemente esfuerzos para verificar la calidad de sus datos (Cuadra, 1989; McGinn et al, 1992; Schiefelbein, 1992).

proyectos en circunstancias similares y bases de datos que permitan estimar las relaciones entre variables. Equipos de planificación más imaginativos pueden aún usar simulaciones heurísticas (o cualitativas) cuando no hay información cuantitativa disponible, pero se sabe bastante sobre el fenómeno en cuestión.

El resultado final de este momento debe ser un conjunto de modelos explicativos, esto es, teorías de por qué suceden las cosas de la manera en que lo hacen: esas teorías pueden ser muy útiles para el diseño de nuevos programas. Si se eligió usar investigación instrumental o de acción, las dos fases –análisis y diseño– tienden a constituir una sola, pero el peligro es que al montar el proyecto de investigación-acción, se dejen de considerar otras alternativas que podrían haber sido más efectivas o menos costosas.

Diseño - Momento programático

Lo esencial es el tiempo. La rapidez de ejecución es crítica porque el apoyo político a nuevos proyectos se mantiene siempre por períodos cortos ya que permanentemente existen demandas que compiten por los escasos recursos y los grupos de oposición tratan de encontrar puntos débiles en las declaraciones del gobierno de que todo está bajo control. Los planificadores pueden querer hacer un perfecto diseño experimental de cuadrados latinos que tome en cuenta todos los factores críticos, pero rara vez hay suficiente tiempo libre para ponerlos en práctica.

Una revisión de las experiencias anteriores suele reducir el tiempo empleado en el diseño de alternativas. Un investigador experimentado sabe que en ensayos anteriores ya se ha demostrado que muchas de las “buenas” hipótesis no son tan buenas. Algunos de esos estudios han sido escritos, muchos otros sólo están en las memorias de los participantes que aún están en el sistema educacional. En un sistema educacional grande suele existir una considerable “variación” natural en la ejecución real de programas que parecen estar formalmente controlados. Es frecuente que los profesores experimenten por su cuenta;

un distrito que no tiene visitas frecuentes de los inspectores centrales puede estar experimentando con un nuevo programa que encaja justo con las nuevas necesidades del planificador. Estas innovaciones rara vez son experimentos controlados y el planificador tendrá que conformarse con aplicar técnicas de evaluación muy simples. De ahí que los diseños cuasi-experimentales y los procedimientos analíticos sean importantes.

Cuando ha habido buenas experiencias con innovaciones que parecen ser promisorias (pero no están registradas), el planificador puede emplear las técnicas disponibles para generar consenso, tales como un Delphi, a fin de estimar resultados no registrados. Estas técnicas, apropiadamente aplicadas, tienen también un beneficio secundario; ayudan a movilizar el apoyo para la innovación que se seleccione finalmente. Por ejemplo, la amplia participación de los diversos grupos (incluso los críticos) en ejercicios de tipo Delphi para estimar los problemas en la lectura, seguidos por la participación en evaluaciones críticas de nuevos materiales, tienden a asegurar el compromiso con el producto final.

Esta etapa conduce a una decisión. El usuario de los métodos comparativos empleados debe, por lo tanto, tener cuidado para evaluar en términos de la dimensión que sea esencial para el planificador. Parte de la información necesaria tendrá que ver con la viabilidad: ¿puede ser montada y operada?, ¿funciona (en el sentido de lograr el fin)? Las evaluaciones de resultados por supuesto son esenciales. El planificador también necesita estimaciones de los costos unitarios, problemas de tiempo y de calendarios y el tipo y número de personas requeridas para hacerla funcionar.

Esta decisión se acerca al enfoque de “logro de metas” y a la investigación tecnológica descritas anteriormente. Conviene señalar que al comparar dos o más alternativas, no se necesitan tener criterios absolutos, ni tampoco una teoría precisa que especifique exactamente el tipo y nivel de resultado esperado.

Puesta en Práctica - Momento Programático

Los principales requerimientos de información de este momento tienen que ver con la correspondencia entre los requisitos para la operación del nuevo programa –derivados de los estudios comentados en la etapa previa– y los recursos disponibles. Si los recursos son totalmente fijos, en cantidad y en términos de lo que permiten hacer, el problema es simple y poco interesante. Quizás muchos planificadores ven el problema de esta forma y es por ello que en este punto se convierten en programadores.

Sin embargo, el planificador con imaginación intentará llevar a cabo sustituciones y capacitaciones y modificará la asignación de recursos a fin de lograr algunos grados de libertad adicionales. Por ejemplo, si se ha hecho un análisis sistemático de las capacidades del personal, no se los tratará como “cuerpos” u “ocupantes de roles” para ser entremezclados y asignados aquí y allá, sino se buscará formas de estimular su participación. Una cuantiosa investigación sobre las organizaciones sugiere que las capacidades humanas varían considerablemente de acuerdo a las demandas hechas sobre las personas y las oportunidades proporcionadas para demostrar creatividad. El planificador totalmente racionalista y centralizado no puede tener en cuenta la creatividad y tenderá a considerar a los seres humanos como autómatas. Pero aparte de la tremenda implicación ética de este enfoque, convendría recordar que la eficacia de la planificación se reduce al no tomar en cuenta la variedad de actores humanos en una situación social y al no reunir y usar en la planificación información sobre las características de las personas y de las organizaciones que ejecutarán los planes. Además de la información sobre las personas y sus estructuras de organización, el planificador necesita estudiar como adecuar los nuevos programas a los que ya están en desarrollo. Esto incluye información sobre la autoridad legal y reglamentaria de las agencias ejecutantes.

Las “órdenes” específicas para el proceso de ejecución deben ser escritas, a fin de crear el financiamiento, la estructura de organización y

los plazos de tiempo en que el grupo ejecutante debe cumplir ciertas tareas. Al igual que el político necesita estar interesado en la lealtad del grupo de planificación, el planificador debe tomar en cuenta la situación del grupo encargado de la puesta en práctica o unidad de ejecución del proyecto.

Además ayudar a la creación del grupo de puesta en práctica la investigación sobre problemas de ejecución será de gran valor en el caso que los resultados no salgan como se esperaba. Si la etapa de diseño entrega la teoría para una exitosa puesta en práctica; esta etapa entrega el marco para la operación a escala. El fracaso podría resultar de desviaciones de las especificaciones hechas en cualquiera de las etapas. Por lo tanto, sería conveniente usar los resultados de investigaciones para una evaluación “formativa” del proceso de ejecución.

Diagnosis - Momento administrativo

En la mayoría de las situaciones, los administradores responsables del proceso de puesta en práctica son un grupo totalmente diferente del de los programadores (planificadores que preparan los proyectos) o el de los políticos. Tienen diferentes experiencias, distintos antecedentes profesionales y responden frente a diversos grupos. Por lo tanto, querrán efectuar su propia diagnosis de la situación previa antes de poner en práctica el plan recibido del grupo anterior. Los pasos son semejantes a aquellos del momento político y programático. Hay necesidad de traducir los objetivos y fines a su contexto y verificar esa traducción con sus superiores. Hay que comprender el grado en el cual los objetivos no se están cumpliendo; examinar qué se ha ensayado anteriormente (¿quién estaba en el trabajo antes de mí y qué hizo?), tener alguna idea de los grados de libertad de acción; apreciar la urgencia e importancia del problema y conocer los criterios generales para la evaluación.

Es poco probable que se tenga lo que un investigador podría reconocer como literatura; pero cada nuevo administrador busca informes anuales; evaluaciones y opiniones para determinar cuales fueron los errores y éxitos logrados

por el antecesor. El personal técnico que viene de períodos anteriores puede ser útil como memoria.

El nuevo administrador necesita comprender rápidamente las actuales reglas del juego con respecto a la operación de la organización. Aún si desea hacer todo de manera diferente, primero tiene que saber qué es lo que ocurre. Los procedimientos de compra y arriendo, la estructura formal y real de la organización y el tiempo que toma el hacer las cosas son piezas de información muy importantes. Un administrador nuevo en el puesto puede encontrar que estos estudios ya están hechos, por ejemplo, por la unidad de Organización y Métodos. Los manuales de organización del sector público y documentos informales pueden especificar los procedimientos correctos a seguir. También es posible hacer algunos estudios por medio de análisis secundarios de información existente, pero otros (por ejemplo, estudios de disponibilidad de materiales, mapas de localización de escuelas, o el tiempo necesario para completar diferentes tareas) requerirán de estudios específicos. Sin esta información será imposible establecer metas en las etapas de diseño y ejecución.

Análisis - Momento administrativo

A pesar que alguna de la información necesaria se obtiene de los estudios de diagnóstico, el planificador puede efectuar otros análisis que aseguren que la ejecución del nuevo programa no encontrará obstáculos. Una comparación de semejanzas entre la nueva proposición y las actividades existentes y un examen de los tipos de problemas que encuentran esas actividades, será útil para comprender la tarea que se debe enfrentar. Si el administrador está familiarizado con la operación de la unidad, la tarea se simplifica. Los problemas pueden ser atribuidos al fracaso de cumplir fielmente las instrucciones, haber asignado o distribuido insuficientes recursos o haber ejecutado en forma inadecuada ciertas actividades críticas. Un administrador mejor entrenado incluso examinará la posibilidad de que los planes anteriores hayan sido mal conceptualizados, por ejemplo, que no tomaran

en cuenta características importantes del medio local; este tipo de análisis merece especial atención en la fase de diseño que se comenta en la siguiente sección.

Por ejemplo, considere una campaña para inscribir a los niños en primer grado algunos meses antes del comienzo del año escolar, que se diseñe a nivel nacional ignorando el alto nivel de inmigración intra-región en los meses inmediatamente anteriores al día de apertura de la escuela. Un administrador burocrático puede seguir ciegamente las instrucciones superiores y no poder alcanzar el objetivo de anticipar exactamente el número y la ubicación de los nuevos estudiantes que requerirán profesores y salas de clases. Un administrador con capacidad de análisis puede estimar el tamaño del problema en esta etapa, introducir modificaciones locales en la fase de diseño, lo que le permitirá seguir a los niños a medida que emigren.

Una parte importante del análisis que realiza en esta etapa el administrador o grupo de funcionarios, se refiere a la reacción del personal con respecto a los nuevos programas. Es usual culpar a los profesores por el fracaso en poner en práctica nuevos programas al suponer que ellos se resisten a los cambios; una explicación más razonable de acuerdo a una investigación (Gross y Giacuinta, 1971) es que no se ha informado suficientemente a los profesores que es lo que se supone que deben hacer. La investigación puede ayudar a examinar no sólo las actitudes hacia el cambio, sino que la capacidad de efectuar nuevas actividades. Las necesidades de capacitación que se identifiquen en este punto pueden ser incluidas dentro del mismo proceso de ejecución. Tal como el político busca desarrollar un mito que respalde el cambio, también los administradores desarrollan un espíritu de organización que moviliza recursos. La investigación puede ayudar en esta etapa a desarrollar el compromiso con los nuevos programas.

Diseño - Momento administrativo

En las dos etapas anteriores de diseño ya se han descartado muchas de las alternativas y escogido

las opciones. El administrador elige entre diferentes modalidades de adquisición (licitaciones abiertas o cotizaciones con proveedores habituales), decide que parte del programa puede ser manejado por el personal de la unidad y cual debe ser realizada por otros; si el personal debe ser especialmente reclutado o reasignado; si la capacitación debe ser hecha por expertos de la institución o de afuera y cuales serán los procedimientos de supervisión y evaluación más efectivos. El administrador experimentado sabe estas cosas sin necesidad de mucha reflexión, pero se puede imaginar un programa de investigación para diseñar programas de capacitación que reduzcan el tiempo de aprendizaje de los neófitos.

Estudios sistemáticos sobre los requerimiento de tiempo y recursos de los elementos incluidos en los diferentes tipos de propuestas pueden, por ejemplo, ser útiles para programar la puesta en práctica de un nuevo programa. Acciones tales como las campañas de alfabetización a los programas para identificar y dar atención tutorial a los posibles fracasos en primer grado; y la introducción de un nuevo currículo de matemáticas en grados secundarios, comparten algunas acciones en común (selección de personal; capacitación, presupuesto o supervisión). El tiempo y recursos requeridos por cada uno de estos elementos pueden variar relativamente poco, aunque el contenido del programa sea muy diferente.

El criterio principal del administrador para evaluar diseños alternativos será la eficiencia. Los aspectos de pertinencia y la eficacia, ya quedaron determinados en ciclos anteriores. Ahora la tarea es conseguir que funcione el programa, a tiempo y al más bajo costo posible. Este punto debe ser destacado ya que los planificadores se tienden a centrar en consideraciones de eficiencia en los momentos políticos y programáticos lo que limita un análisis más cuidadoso de los interrogantes más pertinentes para esos momentos. El administrador es el que está en una mejor situación para estimar los costos reales y los requerimientos de tiempo.

Puesta en práctica - Momento administrativo

La administración, más que dar órdenes, ejerce una constante supervisión de las acciones del personal. Técnicas como el PERT y los presupuestos por programa son herramientas útiles para los administradores que proporcionan no sólo detalles del programa a ser ejecutado, sino que también proporcionan pautas de evaluación tanto al ejecutor como al supervisor. Es significativo que, ambas técnicas hayan sido desarrolladas también como instrumentos de investigación, como una forma de sistematizar la puesta en práctica a fin de permitir el análisis de costos y requerimientos de tiempo, eficiencia y eficacia en la ejecución de planes.

La principal indicación que se hace en este momento se refiere a considerar el papel del administrador—o la función de la administración— como algo más que una ejecución mecánica y ciega. Si el lector acepta que el administrador más efectivo, o la mejor administración usa información sobre la situación inmediata para ajustar los comportamientos a los objetivos deseados, entonces se puede insistir que aún en esta etapa, —la última en nuestra consideración de etapas y momentos de planificación— la “investigación” es importante.

El énfasis no está sólo en una evaluación de resultados que involucre simplemente el completar las metas.¹⁷ Una buena administración y los buenos administradores, hacen más que eso. No sólo “logran que se hagan las cosas”, sino que “aprenden” en el proceso, esto es, comparan la información sobre las relaciones entre lo que se ensayó y funcionó, con las expectativas y planes sobre lo que debería funcionar. Estas personas, o este tipo de administración, muestran una continua mejoría en su desempeño demuestran que introducen sus propias modificaciones en los planes que reciben de sus superiores).

¹⁷ Los países desean usar la información para mejorar la calidad de la educación, pero eso no ha resultado, hasta ahora, ser una tarea simple (Chapman y Mahlck, 1992).

Este proceso de comparación, entre expectativas (o teorías) y resultados, es lo que define una buena investigación evaluativa. La administración se transforma en investigación y deja de ser una mera supervisión casual, cuando el administrador registra de manera sistemática las expectativas, resultados y reflexiones sobre las razones por las que puedan diferir. Pero también esto es lo que trata la planificación. Una buena planificación es igualmente sistemática al comenzar con una cuidadosa identificación de objetivos, pasar al análisis de dificultades en su realización y revisar y seleccionar a conciencia las alternativas.

Resumen: conveniencia de usar los resultados de la investigación en la planificación

Al comenzar este informe se dijo que la planificación y la investigación utilizan modelos similares con respecto a la información. Se caracterizaron dos enfoques básicos de la planificación: uno centrado en las mejores maneras para alcanzar objetivos ya definidos y el otro más preocupado en definir objetivos que puedan ser alcanzados. Se comentó que el primer enfoque es semejante a lo que llamamos investigación “tecnológica”, es decir, un estudio hecho para ver como logra que algo suceda. Ese tipo de investigación (complementada con investigación causal) parece más apropiada para las etapas de Análisis y Diseño de cada uno de los tres momentos de la planificación descritas en el cuadro 2.

El segundo enfoque de la planificación tiene como su contraparte la investigación en la cual el objetivo es la definición del problema más que su solución (investigación heurística o diagnóstica que lleva a una nueva teoría y a nuevos objetivos). Este tipo de investigación ocurre en la primera etapa del diagnóstico de cada momento, aún en el de la administración. En este último momento, planificar consiste en organizar y controlar el sistema de educación a fin de que realice acciones específicas, para lo cual requiere un modelo de investigación que

enfaticé la utilización del conocimiento. La investigación evaluativa con miras a la utilización de sus resultados (Patton, 1979) se acerca al tipo de modelo que parece más apropiado para este enfoque de gestión o seguimiento. La evaluación siempre ha sido usada como un elemento de control. Las evaluaciones sumativas han operado principalmente como medios para legitimar sanciones administrativas contra estudiantes, profesores y otros actores que se desvían de las normas, comportamientos o resultados especificados. Estas evaluaciones han contribuido muy poco a la planificación. Al surgir técnicas de evaluación formativa y aumentar el interés por la utilización del conocimiento, ha quedado en claro que la investigación administrativa también puede jugar un papel importante en el control de la operación permanente y continua de un sistema de educación. (Buenos administradores han usado estas técnicas por algún tiempo; su codificación permite que queden a disposición de los investigadores).

Nuestra insistencia en el necesario compromiso de la investigación y la planificación va más allá de nuestras propias carreras. El problema principal esta en que hay demasiados pocos “buenos administradores” o “hábil planificadores” que utilicen los procedimientos discutidos anteriormente y muchos otros.¹⁸ Si bien la buena planificación usa necesariamente la “investigación”, existen muy pocos buenos planificadores y muy pocos casos en que se ha logrado llevar a cabo una buena planificación. Y a su vez, la “investigación” es mucho más que lo que se describe en los textos usados en la mayoría de las clases de ciencias sociales, como se muestra en el cuadro 1.

Las investigaciones mas usuales que se llevan a cabo a través de encuestas y la experimentación controlada son técnicas buenas, pero hemos visto que sólo en unas pocas circunstancias

¹⁸ La descripción de las experiencias centroamericanas de la década 1980-1990 deja en claro esa falta (Lourie, 1990) y lo mismo ocurre al analizar la puesta en práctica de los proyectos del Banco Mundial (Rondinelli et al, 1990).

son apropiadas en la planificación, como hemos visto. La investigación es mucho más que estos dos métodos; ella incluye el uso de teoría, comparaciones, análisis cuantitativo y el desarrollo de nuevas explicaciones basadas en la observa-

ción de los resultados de la acción. La buena investigación es práctica y la buena planificación es práctica. El fundir las dos puede ser increíblemente fértil y vale la pena intentarlo.

Referencias

- Armstrong, Jay W. (1988). *Long-Range Forecasting*. Nueva York, Wiley-Interscience.
- Carron, Gabriel. (1984). *Educational planning: past approaches and new prospects*, en *Hetlande Inhumu, Educational planning in developing countries*, Almquist y Wiksell, Estocolmo, págs. 32-46
- Cuadra, Ernesto. *Indicators of student flow rates in Honduras: an assessment of an alternative methodology*. Issue N° 6, Bridges, Harvard, 1989.
- Chapman, David y Mahlck, Lars (eds). *Information systems in educational planning. Constraints and opportunities*. IIEP-USAID, 1992.
- Elfner, Eliot Sherburne. *The use of student outcomes in the planning and resource allocation component of the administrative decision-making in higher education*. Disertación doctoral no publicada. University of Wisconsin-Madison, 1977.
- Fals-Borda, Orlando. Por la praxis; el problema de cómo investigar la realidad para transformarla. En: *Crítica y Política en Ciencias Sociales*, Bogotá: Punta de Lanza, 1978. pp. 209-249
- Gross, Neal, Joseph B. Giacquinay Marilyn Bernstein. *Implementing organizative innovations*, Nueva York, Basic Books, 1971.
- Lockheed, M. y Verspoor, A. *Improving primary education in developing countries*. The World Bank, Washington D.C., 1990.
- Louirié, Sylvain. *Educación y desarrollo: estrategias y decisiones en América Central*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1990.
- Malan, Thierry. *Educational planning as a social process*, UNESCO-IIEP, París, 1987.
- McGinn, Noel. *Information requirements for educational planning: A review of ten conceptions*, Cambridge: Harvard University, Center for Studies in Education and Development, 1978.
- McGinn, Noel. Themes and issues in the use of research for educational planning. En: Russell G. Davis (ed). *Issues and problems in the planning of education in developing countries*, Cambridge, Mass., Harvard University, Center for Studies in Education and Development, 1980, pp.341-378.
- McGinn, Noel; Schiefelbein, Ernesto y Warwick, Donald P. *Educational planning as political process: two case studies from Latin America, Comparative Education Review*, 23:2, junio 1979, pp. 218-239
- McGinn, Noel; Orozco, Guillermo y Street, Susan. *La asignación de los recursos económicos a la educación pública en México: Un proceso técnico en un contexto político*. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1980.
- McGinn, Noel; Reimers, F.; Loera, A. y López, S. *Why do children repeat grades? a study of rural primary schools in Honduras*. Bridges, Issue N°13, 1992.
- Myers, Robert. *Going to scale*. UNICEF, New York, 1984.
- Patel, Vijaykumar. *Manpower planning analysis and educational planning in selected states in Latin America higher education*, Disertación Doctoral. State University of New York, Buffalo, 1978.
- Patton, Michael Quinn. *Utilization-focused evaluation*. Beverly Hills, Calif.; Sage, 1978.
- Rondinelli, D.; Middleton, J. y Verspoor, A. *Planning education reform in developing countries*. Duke University Press, 1990.
- Schiefelbein, Ernesto. *En busca de la escuela del siglo XXI*. CPU/OREALC, Santiago, 1992.
- Schiefelbein, Ernesto. *Evaluating estimated transition rates through simulation of the 1979-1992 student flows*. OREALC, Santiago, 1992.
- Schiefelbein, Ernesto. *Regional educational documentation systems, role in policy development*. 2nd. Supplement to the International Encyclopedia of Education, Pergamon Press, 1990.
- Schiefelbein, Ernesto. The role of educational research in the conception and implementation of educational policies. In: "Educational planning in the context of current development problems", International Institute of Education (IIEP), UNESCO, Paris, 1983.
- Stolper, Wolfgang. *Planning without facts*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1967.
- Vielle, Jean Pierre. *La capacidad y el impacto de la investigación educativa*. México: CONACYT-PNIIIE, 1979.
- Weiss, Carol H. *Knowledge creep and decision accretion*. Knowledge. 1:3 marzo 1980. pp.381-404.b:

NECESIDADES DE UNA POLITICA DE EDUCACION INICIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Fernando Reimers*

El propósito de este trabajo es estimular la discusión sobre la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe desarrollen políticas nacionales de educación inicial.

El análisis de la evidencia sobre la influencia de la estimulación temprana en el desarrollo infantil y sobre las realidades de la participación creciente de la mujer en el mercado de trabajo en la región, sugiere que es necesario que los países desarrollen políticas públicas orientadas a mejorar la calidad del cuidado infantil. El artículo no intenta establecer el tipo de políticas que deberían diseñarse, puesto que los aspectos específicos deberían ajustarse a las características particulares de cada país. Su tesis central es la necesidad de que exista una política en cada país que otorgue a la educación inicial la importancia que merece como campo privilegiado para promover el desarrollo humano y social.

La falta de políticas nacionales en esta materia explica en parte la multiplicidad de agencias que operan en este campo y la carencia de coordinación y duplicidad de esfuerzos.

Este trabajo examina algunos de los estudios, en los Estados Unidos y América Latina, que analizan los efectos de la educación inicial. Estos sugieren que ella tiene el potencial de producir incrementos modestos en el rendimiento estudiantil y en habilidad cognitiva y de disminuir la probabilidad de que los niños que la reciben repitan grados en primaria.

Dadas las altas tasas de repetición en América Latina y el Caribe, las iniciativas que puedan reducir esta fuente de ineficiencia interna de la escuela primaria tienen especial interés.

Los resultados de los trabajos realizados en los Estados Unidos indican que es muy importante que los programas tengan alta calidad para producir efectos significativos, que se extiendan a la vida adulta de los beneficiarios de programas de educación temprana.

La falta de estudios sobre los aspectos de calidad y los costos de los programas de educación temprana en América Latina sugieren que esta es un área en necesidad de investigación y evaluación. Los estudios en este campo deberían identificar cuales son los niveles de calidad necesarios para alcanzar impactos significativos y como comparar dichos beneficios con los costos requeridos para lograr tales niveles de calidad.

La última sección de este trabajo examina el porcentaje de niños en edad preescolar en América Latina y el Caribe que están actualmente participando en programas de atención formales. Sólo 15% de los niños con edades entre 0 y 5 años están matriculados en tales programas, la cuarta parte en instituciones privadas.

Lo bajo de estas cifras sugiere que la educación inicial no ha recibido prioridad como política pública en la región. Todos los países, sin embargo, han llevado a cabo variadas iniciativas y programas pero la evaluación rigurosa de las

* Fernando Reimers. Institute Associate. Institute for International Development. Harvard University.

mismas es escasa y el número de beneficiarios es relativamente pequeño. Esto sugiere que existen conocimientos acumulados que podrían servir de base para desarrollar experiencias de mayor escala y que permitirían evaluación cuidadosa y sistemática.

Los autores de los estudios en este campo señalan que los programas con mayor potencial son aquellos que incorporan la participación de las familias. Estos son los esfuerzos que tienen mayores efectos y más posibilidades de sostenerse a largo plazo.

La literatura existente también sugiere que es necesario dejar a un lado el dilema entre modelos de 'custodia' frente a los 'educacionales', llevando a la práctica iniciativas que beneficien a grandes números de niños y enfatizando su desarrollo más que su simple cuidado.

En la medida en que los países ejecuten iniciativas de amplio alcance de educación inicial, las restricciones financieras jugarán un papel dominante en establecer cuanto es viable.

Obviamente la expansión de la educación preescolar no debería hacerse a expensas de los logros alcanzados en educación primaria. Por el contrario, la expansión de la educación pre inicial debería ir de la mano con reformas en los currículos de educación primaria para hacerlos más adaptados a los niveles de desarrollo de los niños y para incorporar el conocimiento de destrezas sociales junto a las cognoscitivas.

De igual modo, un nuevo énfasis en educación inicial no debería distraer de los esfuerzos necesarios para mejorar la eficiencia interna de la educación primaria.

Aún cuando las experiencias preescolares son factores muy importantes que contribuyen al desempeño escolar, las condiciones mismas de la escuela y las prácticas de las maestras de primaria son factores fundamentales para explicar los niveles de logro escolar.

La necesidad de una política de educación inicial, sin embargo, no debería justificarse sólo en términos de las ganancias que pueden obtenerse en la eficiencia interna de la educación a nivel primario. Una razón fundamental para justificar una política de educación inicial es que

el aprendizaje de los niños empieza mucho antes que estos entren a la escuela. Hoy, muchos niños reciben cuidado muy deficiente de parte del sistema informal existente (hermanos, parientes, vecinos, etc.)

Una pregunta esencial es de donde provendrán los recursos para financiar los programas necesarios para satisfacer la demanda de educación inicial. Las iniciativas más apropiadas serán aquellas que movilicen contribuciones privadas, incluyendo participación de la comunidad, de la industria y el comercio, de los sindicatos, iglesias y otras organizaciones voluntarias. Los nuevos sistemas de educación inicial no deberían intentar reemplazar a la familia o a la comunidad, sino fortalecerlas.

Iniciativas orientadas a capacitar a los miembros de la comunidad—incluyendo a hermanos mayores de los niños—en principios de desarrollo infantil y en técnicas para estimular la madurez emocional, social, cognoscitivas y la salud tienen especial importancia. En la medida en que se cree un nuevo sistema de valores, actitudes y comportamientos que aumenten las capacidades de cada adulto de ser un cuidador apropiado, esto optimizará el papel que hoy juega el sistema informal de cuidado infantil existente. Esto puede requerir incorporar materias específicas sobre desarrollo infantil en el currículo de secundaria y en programas de educación no formal a través de la radio, televisión y otros canales de comunicación.

Los modelos que existen de custodia infantil podrían fortalecerse incorporando elementos de un currículo adecuado al desarrollo infantil.

El Estado deberá promover el perfeccionamiento de nuevas asociaciones para satisfacer las necesidades de educación inicial desarrollando modelos, estableciendo incentivos y sistemas de asesoría para que las industrias establezcan centros de desarrollo infantil cerca de los lugares de trabajo que podrían incluir la participación de los padres y madres.

La necesidad de que el Estado tenga una política en materia de educación inicial no significa necesariamente que sea este quien tenga que proveer estos servicios (las restricciones

financieras existentes hoy limitarán seriamente la capacidad de hacer esto último). En cambio, los recursos del Estado podrían concentrarse en desarrollar una variedad de modelos de bajo costo, alta calidad, efectivos, brindar asesoría y capacitación y en enfocar subsidios a los centros que matriculen a los niños más pobres.

La gran diversidad de modelos existentes en esta materia en cada país de la región brinda una oportunidad única para hacer análisis rigurosos que permitan identificar los casos de mayor éxito y más bajo costo entre los existentes, para luego crear los incentivos (distribuyendo información a los padres, capacitación y en casos muy determinados, subsidios) para orientar la demanda hacia las formas de intervención más efectivas.

A medida que los países se acercan a alcanzar una matrícula en educación primaria de todos los niños en el grupo de edad correspondiente, puede ser factible desarrollar centros preescola-

res incorporados a escuelas primarias reasignando maestros de primaria.

La necesidad de políticas de educación inicial

En América Latina y el Caribe si bien la mayoría de los niños se inscriben en primer grado, muchos nunca culminan la escuela primaria. En 1987, 90% de los niños de 8 años y 92% de los de 9 años estaban inscritos en la escuela (UNESCO 1990,474).

El eje explicativo de esta paradoja de altos porcentajes de matrícula en los primeros grados y pocos de culminación de la primaria, son las altas tasas de repetición. Muchos niños repiten grado; repetir una vez aumenta la probabilidad de repetir grado en el futuro y eventualmente de desertar de la escuela. Las tasas de repetición son mas altas en los grados inferiores, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE REPETICION DECLARADAS POR GRADO EN 1987

Grado	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Brasil	24	19	15	12	20	16	16	10	
Colombia	20	14	11	9	6	10	9	8	5
Ecuador	10	9	6	6	4	2			
Uruguay	17	10	8	6	6	3			
Perú	18	14	12	9	8	4	13	10	7
Costa Rica	18	12	10	8	6	2	12	9	8
El Salvador	17	8	6	5	3	2	1	1	0
Honduras	25	14	12	8	5	1			
Nicaragua	25	13	12	7	5	2			
Panamá	19	16	11	9	6	3	17	11	8
Cuba	0	12	6	13	9	6	8	5	3
México	18	11	9	8	5	1	1	3	2
Rep. Dom.	26	16	13	11	10	9	8	6	
Aruba	13	9	9	9	9	2			
Dominica	5	3	3	3	2	4	17	2	1
Jamaica	7	2	1	1	2	7	1	1	2
Surinam	30	20	21	24	22	22			

Fuente: UNESCO-OREALC. Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987. Santiago. 1990.

¿Como es posible que tantos niños fracasen en la escuela cuando están apenas comenzando?

Buena parte del desarrollo humano ocurre antes de que los niños ingresen a la escuela primaria. Este proceso puede facilitarse planeando actividades sistemáticas. Si bien esto es cierto en relación a todos los niños, es especialmente valioso para aquellos que reciben menos experiencias que promuevan su desarrollo en el hogar. En consecuencia, la justificación para la educación inicial es tanto mejorar la eficiencia interna de la escuela como la equidad.

Para que las escuelas puedan cumplir cabalmente su papel de promover el desarrollo de las habilidades de los niños, estos deben tener acceso a ella y estar preparados para aprender. La existencia de escuelas gratuitas, en las que algunos niños nunca se matriculan o lo hacen en tal condición de desventaja social que no podrán jamás aprender y culminar la primaria, es muy distinto a ofrecer igualdad de oportunidades educativas.¹

“Hay considerable evidencia de que las características físicas, cognitivas y sociales que un niño trae consigo a la experiencia escolar son determinantes importantes del éxito de esa experiencia. Estas características del niño resultan de la suma de muchas influencias. Pero para los niños en América Latina ellas se forman principalmente por las consecuencias de la pobreza durante la infancia –malnutrición, morbilidad y cuidado de los padres enfocado en la supervivencia–.

Ha sido estimado que el 40 por ciento de los 85 millones de niños de menos de 6 años en América Latina sufren de malnutrición crónica en proteínas y 10 por ciento de malnutrición severa aguda. Ambas formas de inadecuada alimentación limitan el crecimiento físico del niño y el desarrollo cognitivo y social en formas relevantes al ajuste a las demandas de la escuela.” (Halpern 1986, 194-195).

¹ Para una discusión más detallada sobre el acceso y la igualdad de oportunidades educativas en América Latina véase Reimers, F. 1992. “¿Es Jomtien relevante a América Latina?” *La Educación*.

El aprendizaje es un proceso continuo desde que la vida comienza. Las experiencias iniciales expanden o limitan las oportunidades de aprendizaje ulterior. Para el momento en que los niños llegan al primer grado, a la edad de 6, 7 o más años, la preparación para aprender varía de niño a niño. La provisión de educación inicial se justifica para asegurarse de que los niños aprendan todo lo posible de la escuela y que todos ellos aprendan. El reconocimiento de que no hay nada mágico en las edades de 6 o 7 años, desde el punto de vista de preparar a los niños para el aprendizaje, lleva a prestar atención a las experiencias que moldean su conocimiento antes de que ingresen a la escuela.

Existe una relación entre el porcentaje de niños que tienen acceso a la educación preescolar y el que repiten en educación primaria. El cuadro 2 resume un análisis de la correlación entre estos dos indicadores a nivel nacional para todos los países del mundo en los que ellos existen. Podemos ver que el coeficiente de correlación de Pearson que resume la relación entre las tasas de matrícula preescolar en 1980 y las de repetición en primaria en 1985 es $-.39$, el cual es estadísticamente significativo, indicando que 15% de la varianza en los porcentajes de repitentes puede explicarse por las tasas de matrícula preescolar. Hay relaciones semejantes entre estos indicadores para años anteriores.

Además, cambios sociales como la transformación de la familia extendida y la participación creciente de la mujer en la fuerza de trabajo, resulta en un aumento en la demanda de servicios para cuidado infantil.

Esto justificaría el desarrollo de políticas de educación inicial desde el punto de vista de la demanda social y la equidad, en un sentido amplio. En la medida en que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo aumenta sus oportunidades de participación social y los niveles de vida de las familias, proveer servicios para cuidado infantil es una forma de apoyar aumentos en el bienestar del grupo familiar y la expansión en la fuerza de trabajo, todo lo cual podría aumentar la productividad.

En sociedades en las que hay una tendencia

Cuadro 2

**CORRELACION ENTRE MATRICULA
PREESCOLAR Y TASAS DE REPETICION
EN PRIMARIA 5 AÑOS DESPUES PARA
TODOS LOS PAISES DEL MUNDO**

% Matricula en preescolar	Tasa de repetición	Coefficiente de Pearson	Número de casos
1965	1970	-.4043*	50
1970	1975	-.3150	53
1975	1980	-.3694*	51
1980	1985	-.3931*	58

Significación: * - .01** - .001

Fuente: Calculado a partir de datos en UNESCO, Anuario Estadístico 1990. París.

creciente de participación de la mujer en la industria y los servicios, la opción real no es entre cuidado infantil por parte de las madres o de otros agentes, sino la verdadera alternativa es una de política entre cuidado de los niños por parte de un sistema informal –con grandes variaciones en calidad– y uno planeado.

El sistema informal es el resultado de los arreglos que las familias pueden hacer para el cuidado de sus niños: por hermanos mayores, otros familiares, vecinos, niñeras, preescolares. El sistema planeado es el resultado de una política pública que defina estándares para mejorar la calidad del cuidado disponible.

El cuadro 3 ilustra el crecimiento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En América Latina y el Caribe el número de mujeres trabajando en ocupaciones remuneradas aumentó de 16 millones en 1965 a 40 millones en 1988, un incremento de 240%. Como porcentaje de la fuerza de trabajo remunerada, las mujeres constituían 20% en 1965, 24% en 1975 y 27% en 1988.

Como se explicó antes, este aumento es bueno para las mujeres en tanto el trabajo remunerado expande las opciones de que obtengan igual dignidad y poder de decisión en sus familias. El

incremento aumenta también las oportunidades para toda la familia, especialmente cuando ellas son el único adulto que trabaja. Finalmente, también se expande las oportunidades para la economía del país en tanto crece la base de recursos humanos entre los que la industria y otros sectores económicos pueden obtener trabajadores.

Educación inicial derivada de experiencias en Estados Unidos

En los Estados Unidos ha habido un rico y largo debate sobre educación inicial. El ha estado sustentado por estudios y a su vez ha estimulado cada vez más investigaciones. Hay valiosas lecciones de este debate para el diseño de políticas de educación inicial en América Latina.

Un punto central de este debate se refiere a si la educación inicial debe responder a las necesidades de cuidado de los niños o a las necesidades de estimular su desarrollo.

El aumento de la participación de mujeres en la fuerza de trabajo y en el número de familias sostenidas por la madre, ha expandido la necesidad de servicios para cuidar a los niños. El reconocimiento de que el éxito de los alumnos en la escuela es en parte el resultado de las experiencias de los niños antes de ingresar a ella, ha estimulado el interés en esfuerzos para acelerar el desarrollo infantil y, especialmente, para llevar a la práctica acciones compensatorias que den a niños que viven en condiciones de riesgo, mayores oportunidades para beneficiarse de la escuela.

Contribuciones más recientes a este debate sugieren que no hay dilema entre los modelos de custodia y educacionales:

“Sobre todo, la idea de que los programas de educación inicial deberían ser bien ‘orientados al desarrollo’ o ‘de custodia’ sólo limitará dichos programas. Después de todo, las escuelas son instituciones ricas, de muchos propósitos, en las que coexisten objetivos económicos, políticos, morales y de entretenimiento. En su mejor faceta, los programas de educación inicial pueden ser igualmente ricos y variados, proporcionando

Cuadro 3

**PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO QUE SON MUJERES
Y NUMERO DE MUJERES EN LA FUERZA DE TRABAJO EN 1965 Y EN 1988**

País	Año 1965		Año 1988	
	Porcentaje	Número de Mujeres	Porcentaje	Número de Mujeres
Antigua y Barbuda				
Argentina	23	1 997 781	28	3 142 161
Bahamas				
Barbados	41	36 364	47	62 851
Belize				
Bolivia	21	270 520	25	544 912
Brasil	20	5 298 843	27	14 455 259
Chile	22	599 879	28	1 290 556
Colombia	20	1 100 030	22	2 183 845
Costa Rica	17	75 033	22	211 955
Cuba	17	421 871	31	1 339 533
Dominica				
Ecuador	16	266 891	19	599 227
El Salvador	19	181 897	25	508 508
Grenada				
Guatemala	13	177 860	16	394 228
Guyana	20	36 978	25	91 022
Haití	47	1 035 380	42	1 265 908
Honduras	13	93 849	18	268 022
Jamaica	41	287 894	46	542 641
México	16	2 068 651	27	7 777 981
Nicaragua	19	100 612	25	274 999
Panamá	23	102 016	27	223 574
Paraguay	21	138 820	21	277 049
Perú	21	717 766	24	1 633 310
República Dominicana	10	107 702	15	298 447
San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía				
San Vicente y las Granadinas				
Suriname	24	21 618	29	37 428
Trinidad y Tabago	28	84 704	30	143 827
Uruguay	25	271 122	31	369 682
Venezuela	19	518 172	27	1 764 920
TOTAL		16 012 253		39 701 845

Fuente: World Bank Social Indicators of Development Database 1989

oportunidades para el desarrollo cognoscitivo, físico, social y emocional de los niños, la seguridad de cuidado infantil para los padres y madres que trabajan, un espacio para la comuni-

cación entre estos y los cuidadores y educación para los padres que buscan formas distintas de interactuar con sus hijos. Los mejores programas proporcionan tempranas, no competitivas y no

amenazantes experiencias, integradas con niños de distintos estratos sociales, raciales y no segregan a los que conforman los grupos 'de alto riesgo' en clases especiales. Buscar un solo propósito para los programas de educación inicial es destruir esta visión de lo que pueden ser dichos programas." (Grubb 1987, pp.21-22).

A pesar de estos esfuerzos para reconciliar la necesidad de programas que desarrollen a los niños al máximo de su potencial y que sirvan a las necesidades de los padres que trabajan, la tensión entre estos dos requerimientos se encuentra presente en esfuerzos para diseñar políticas con recursos limitados.

Las preguntas centrales son si debería la política orientarse a programas de alta calidad para algunos de los niños que los necesitan, o si debería ofrecer programas de menor calidad a un mayor número de ellos.

Este dilema tiene implicaciones directas para los países de América Latina y el Caribe que confrontan severas restricciones en los recursos públicos para la educación.

Los resultados de la investigación realizada en los Estados Unidos tienen mucho que contribuir a la discusión sobre la importancia de la educación inicial, de la necesidad de programas de alta calidad y del tipo de estos que es más apropiado para promover el desarrollo infantil.

Al revisar estas investigaciones, sin embargo, el lector deberá tener presente los límites en la capacidad de generalizar a partir de experiencias en las cuales los estudiantes y sus familias participan voluntariamente. No es posible saber si los mismos efectos se encontrarían al extender los programas a familias que pueden diferir en varias formas (por ejemplo en motivación o nivel educativo) de aquellos que voluntariamente inscriben a sus hijos en programas de educación inicial.

En un sentido estricto, los beneficios observados en estos programas pueden esperarse en familias con características semejantes a aquellas que participaron y cualquier generalización a otros grupos debe ser tentativa. En términos prácticos, sin embargo, esta es la evidencia disponible.

En 1964 el Acta de Oportunidad Económica (Economic Opportunity Act) del Gobierno de EEUU estableció el programa Head Start como uno de los mayores esfuerzos de la guerra contra la pobreza. Su principal propósito era prevenir el fracaso escolar entre niños que vivían en condiciones de alto riesgo.

Head Start es un programa de medio día en el que sólo participan niños que viven bajo ciertos niveles de ingreso; "sin embargo, existe la práctica de incluir 10 por ciento de niños que viven por encima de los niveles de ingreso establecidos y 10 por ciento de niños que son minusválidos, independientemente del nivel de ingreso de la familia" (Weikart 1989,24).

Desde su inicio, Head Start se ha expandido continuamente, en parte como resultado del continuo flujo de evidencia que documenta los efectos positivos de este programa en los niños. Desde 1965, Head Start ha servido a 10.9 millones de niños, pero solo a 24% de los de 3-4 años que viven en condiciones de pobreza (Shanker 1989,52). Varios estudios de largo plazo han documentado los beneficios del programa Head Start.

Otra valiosa fuente de información de los efectos de la educación inicial son los estudios de largo plazo del Programa Perry Preschool de la Fundación High/Scope. Este empezó en 1962, desarrollando un currículo basado en teoría piagetiana y en la noción de que los niños aprenden activamente y construyen conocimiento a partir de actividades que ellos mismos planifican. El programa consistía en 1 o 2 años de preescolar por medio día durante siete meses cada año y visitas al hogar de aquellos que vivían en condiciones de alto riesgo y para niños de 5 años (Kagan 1989,29).

El cuadro 4 resume la evidencia encontrada por los estudios sobre los efectos de varios programas de preescolar.

Los estudios resumidos en el cuadro 4 muestran consistentemente que los programas de preescolar aumentan la habilidad intelectual de los niños cuando estos inician la escuela primaria, disminuye el porcentaje de aquellos que necesitan educación especial o que repiten grado y reducen la deserción en secundaria.

Cuadro 4

**EFFECTOS DOCUMENTADOS DE PROGRAMAS
DE PREESCOLAR DE CALIDAD PARA NIÑOS POBRES**

Hallazgo Estudio	Grupo en Programa	Grupo Control	Probabilidad de Error
Efecto en CI al iniciar la escuela			
Early Training	96	86	<.01
Perry Preschool	94	83	<.01
Harlem	96	91	<.01
Mother-Child Home	107	103	—
Asignación en Educación Especial			
Rome Head Start	11%	25%	<.05
Early Training	3%	29%	<.01
Perry Preschool	16%	28%	<.05
New York Kindergarten	2%	5%	<.01
Mother-Child Home	14%	39%	<.01
Repetencia en la Escuela Primaria			
Rome Head Start	51%	63%	—
Early Training	53%	69%	—
Perry Preschool	35%	40%	—
Harlem	24%	45%	<.01
New York Kindergarten	16%	21%	<.05
Mother-Child Home	13%	19%	—
Deserción en Secundaria			
Rome Head Start	50%	67%	<.05
Early Training	22%	43%	<.10
Perry Preschool	33%	51%	<.05
Hallazgos adicionales relativos a Perry Preschool			
Habilidad/Lectura	61%	38%	<.05
Matrícula en secundaria	38%	21%	<.05
Arrestos	31%	51%	<.05
Embarazos de Adolescentes por 100 niñas	64	117	<.10
19-year olds empleados	50%	32%	<.05
19-year-olds en welfare	18%	32%	<.05

Fuente: Weikart 1987. p.171. (Adaptado de Berrueta-Clement, Schweinhart, Barnett, Epstein & Weikart, 1984.

El estudio de Perry Preschool siguió a estos niños durante su adolescencia y después, encontrando que la experiencia preescolar aumentaba la competencia en lecto escritura, el porcentaje que sigue estudios postsecundarios y el porcen-

taje que obtenía empleo, a la vez que reducía el número de embarazos entre adolescentes y la probabilidad de que las personas requiriesen subvenciones por desempleo ('welfare')

Un análisis económico del Programa de High/

Scope Perry Preschool concluye que los ahorros que resultan en educación especial, costos por crímenes y asistencia de desempleo, son seis veces mayores que los valores del programa y que los gastos asociados con un mayor número de estudiantes que siguen educación superior.

El siguiente párrafo resume las conclusiones de los estudios de programas de educación inicial:

“Muchos menos niños pobres entre quienes han asistido a un buen programa de preescolar necesitan clases de educación especial o tienen que repetir grado. Su mayor éxito en la escuela conlleva también a mayor éxito en la adolescencia y en la vida adulta. Las tasas de delincuencia, embarazos adolescentes y uso de subvenciones por desempleo son menores y sus tasas de culminación de secundaria y empleo consiguiente son mayores.” (Weikart 1989,4).

Todas estas evaluaciones, sin embargo, enfatizan la importancia de que los programas de preescolar tengan alta calidad para tener dicho impacto.

“[...] no deben esperarse que los mismos beneficios de programas demostrativos se extiendan a programas aparentemente semejantes de baja calidad: no tiene sentido citar evidencia sobre los beneficios educacionales de programas ejemplares, de alta calidad y luego ejecutar programas de bajo costo, bajos salarios y con poca capacitación docente.” (Grubb 1987,49).

La investigación en Estados Unidos también proporciona importantes lecciones sobre el tipo de currículo que es más efectivo para la educación inicial.

El estudio de currículo del High/Scope Preschool comparó tres tipos de ellos: un enfoque basado en aprendizaje programado (siguiendo un modelo conductista de aprendizaje); uno abierto (basado en psicología cognitiva del desarrollo piagetiana) y un tercero basado en el niño (relativamente poco estructurado). Durante los primeros 10 años que los niños estuvieron en el programa, no se observaron diferencias entre los estudiantes de cada uno de los tres tipos, lo que llevó a la conclusión inicial de que el tipo de currículo era irrelevante. Entre las

edades de 15 y 19, sin embargo, los estudiantes que habían participado en el currículo más estructurado tenían mayores problemas de adaptación social que los otros dos grupos (Weikart 1987, 180-181).

“Para resumir las diferencias entre los grupos cuando los participantes en los tres programas tenían 15 años, proporcionalmente más miembros del grupo Distar programado reportaron que no estaban socialmente bien ajustados, comparados con los grupos de High/Scope y poco estructurados. Claramente estos datos sugieren que hay consecuencias sociales con la elección del tipo de currículo” (Weikart 1987, 182).

Estas implicaciones del tipo de currículo más apropiado son parte del debate entre dos polos de la educación preescolar en los Estados Unidos: quienes sostienen que los preescolares deberían ser administrados por el sistema escolar y los que mantienen que tendrían que ser administrados independientemente.

“Dada la importancia de recompensas y castigos en el modelo conductista, las escuelas han desarrollado mecanismos de evaluación altamente formalizados, incluyendo calificaciones y pruebas, en contraste con los sistemas de evaluación de progreso más informales—en ocasiones poco más que listas de control—utilizadas por los centros de cuidado infantil y por los programas preescolares. Un temor profundo de los especialistas en educación inicial es que si el énfasis en evaluación formal y en medición en la escuela elemental se extendiera a tempranos años, ello traería una devastadora experiencia de fracaso a niños pequeños” (Grubb 1987, 26-27).

Quienes abogan por un currículo basado en teorías del desarrollo enfatizan la necesidad de tener programas en los que el aprendizaje resulte de las actividades iniciadas por el niño, dándoles suficiente oportunidad para explorar su ambiente y para interactuar con otros niños y adultos.

El foco del currículo de High/Scope está más en entrenar a los responsables para que permitan que los niños participen en experiencias claves de este tipo, que en cubrir contenido. Estas experiencias claves incluyen aprendizaje acti-

vo, utilización del lenguaje, representación, clasificación, conceptos numéricos, relaciones temporales y espaciales.

Un aspecto enfatizado por los estudiosos es la necesidad de centrar tanto en el desarrollo social como en el cognoscitivo de los niños, algo que los maestros en las escuelas primarias regulares generalmente no hacen.

Por otra parte, quienes sostienen que las escuelas públicas en Estados Unidos son lugares apropiados para tener programas de educación inicial indican que ya existen maestros preparados para trabajar bajo este tipo de principios en las escuelas regulares y que las públicas tienen el beneficio adicional de contar con experiencia administrando programas que beneficien a toda la población y no solo a grupos seleccionados y pequeños de niños (Shanker 1987).

Las lecciones que emanan de investigaciones sobre el tipo de currículo preescolar más beneficioso para los niños sugieren que es necesario tener (Weikart 1989):

- Un currículo claramente definido, con oportunidades para que los niños inicien actividades que los lleven a explorar y a aprender. El juego infantil es esencial, no debe haber presión hacia el logro académico.
- Bajas tasas alumno/profesor (10:1).
- Personal entrenado en principios de educación inicial y cuidado infantil.
- Capacitación continua del personal y supervisión en la ejecución de un currículo orientado a promover el desarrollo infantil.²
- Evaluación que no este basada en pruebas de rendimiento sino que proporcione al personal oportunidades de ver como responden los niños a su ambiente.
- Participación activa de los padres en el programa y educación de padres.
- Buen respaldo administrativo y acceso a ser-

vicios complementarios en salud y nutrición. En los Estados Unidos, la importancia de proveer servicios de educación inicial ha recibido atención tanto del sector público como privado. El Comité para el Desarrollo Económico³ ha dedicado varios documentos de política a la necesidad de servicios de educación inicial, llamando a un mayor papel para el Estado y para los empresarios en satisfacer esta necesidad (Committee for Economic Development 1991).

Es apropiado concluir esta sección sobre las lecciones de la investigación llevada a cabo en Estados Unidos con un comentario de Halpern:

“Una variedad de factores limitan las posibilidades de generalizar la evidencia encontrada en los Estados Unidos a Latinoamérica. Los efectos debilitantes de la salud y las consecuencias en el desarrollo de la pobreza en niños pequeños en América Latina son más poderosos y extendidos que los efectos de la pobreza en niños en los Estados Unidos... Los niños pobres y sus familias en América Latina no tienen acceso a la variedad de programas médicos, sociales y de asistencia financiera que alivian los efectos de la pobreza para las familias en los Estados Unidos. En otras palabras, el trabajo compensatorio y preventivo que un programa de intervención inicial tiene que lograr en la mayoría de los países Latinoamericanos es mucho mayor que el de programas similares en los Estados Unidos” (Halpern 1986, 204).

Experiencias de educación inicial en América Latina y el Caribe

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han tenido varias experiencias en el campo de educación inicial. Este interés relativamente reciente. La educación inicial fue raramente un campo de acción del Estado antes de 1970 (Myers 1983, 127).

² “Un currículo orientado a promover el desarrollo infantil” es una traducción de “*developmentally appropriate curriculum*”. Por este término se entiende un currículo basado en psicología del desarrollo de orientación Piagetiana.

³ Este Comité es un “*think tank*” del sector privado, financiado por varias de las mayores corporaciones privadas.

Datos de la región apoyan la existencia de una relación entre educación preescolar y tasas de repetición. De 71% de los 17 países para los que existen datos de repitentes y de participación en preescolar que tenían mas niños matriculados en preescolar,⁴ para 1987 tenían menos del 10% de los niños repitiendo en primaria, mientras que sólo el 40% de los países con menos alumnos en preescolar tenían menos de 10% repitiendo.

A la vez, 60% de los países con menos niños en preescolar tenían mas de 10% de los niños repitiendo en primaria, mientras que 30% de los países con mas niños en preescolar tenían más de 10% de los niños repitiendo en primaria (el cuadro 6 presenta indicadores de acceso al preescolar, repetición y capacidad y acceso a la escuela primaria para todos los países de América Latina y el Caribe).

También existen varios estudios sobre los efectos de la educación inicial, aunque la mayoría de ellos se enfocan sólo en los efectos cognoscitivos de corto plazo y no incluyen información sobre los costos de los programas.

En América Latina y el Caribe no existen estudios comparables a los análisis de costo-beneficio con efectos de largo plazo representados por los estudios del High/Scope Perry Preschool.

Los estudios existentes, sin embargo, consistentemente sugieren que hay efectos positivos del preescolar en promover el logro académico y en prevenir el fracaso escolar. Al examinar esta evidencia el lector debe tener en cuenta el posible sesgo que resulta de que estos programas sirven a personas que participan en ellos voluntariamente, un punto destacado ante-

riormente en relación a la evidencia proporcionada por la investigación en Estados Unidos.

Efectos de programas con un componente nutricional

Varios excelentes estudios documentan las consecuencias positivas de proporcionar suplemento nutricional, cuidado de salud y estimulación temprana en el desarrollo cognoscitivo.

Un estudio de Cali, Colombia, asignó 333 niños a una de varias condiciones de tratamiento, que consistían en participar entre 1 y 4 años en un programa de preescolar basado en un centro que proporcionaba suplementos nutricionales, cuidado de salud y educación. Todos los grupos tratados mostraron ganancias en su CI. Los investigadores pudieron seguir a 274 de los niños hasta la edad de 10 años encontrándose que aquellos que habían participado en el programa tenían mayor probabilidad de ser promovidos al grado siguiente (McKay & McKay 1983).

Un estudio de Bogotá, también Colombia, asignó a 443 familias del barrio de Santa Fe de Bogotá a una de varias condiciones de suplementos nutricionales por períodos de distinta duración entre el momento de la concepción y los 3 años, capacitando también a las madres en estimulación temprana por medio de visitas de hogar por parte de profesionales. Los suplementos alimenticios e instrucción tuvieron efectos significativos en las habilidades cognoscitivas de los niños; la capacitación de las madres tuvo mayor efecto al ser acompañada por suplementos alimenticios.

Los niños cuyas madres recibieron capacitación fueron matriculados antes en la escuela primaria y repitieron en menor proporción (Halpern 1986, 208).

Estudios sobre los efectos de la educación preescolar

Un estudio en Chile examinó las diferencias en desempeño académico al inicio y fin de primer grado entre una muestra de 436 niños que habían

⁴ Para este análisis se calculó la media de acceso al preescolar y de repitencia para la región, los países fueron categorizados en una tabla de 2x2, en un eje de acuerdo a si estaban por encima o por debajo del promedio de acceso al preescolar, en el otro eje de acuerdo a si estaban por encima o por debajo del promedio de repitencia. La media de acceso a preescolar para la región fue de 17% y la de repitencia en primaria fue 10%. Estos cálculos se basan en los datos presentados en el cuadro 6 de este trabajo.

asistido al preescolar y 126 que no lo habían hecho. La investigación encontró que aun cuando la experiencia de preescolar no eliminaba las diferencias en desempeño existentes entre niños de distinto origen social, los efectos del preescolar en la habilidad lectora eran mayores para aquellos de hogares más pobres al comenzar el primer grado.

Esta diferencia se mantiene, sólo para estudiantes de niveles socioeconómicos medio-bajos. No se encontraron diferencias, sin embargo, en las calificaciones otorgadas por los maestros a estudiantes que habían asistido al preescolar y a quienes no lo habían hecho (Filp et al. 1983).

Estudios en Argentina y Colombia mostraron resultados similares al comparar el rendimiento al final de primer grado de estudiantes que habían asistido y otros que no lo habían hecho a preescolar (Pozner 1982, Roza et al. 1981).

El estudio en Argentina comparó 104 niños que habían asistido al preescolar con 48 que no lo hicieron. Los puntajes en una prueba de lectura y escritura fueron más altos para los primeros que para quienes no habían asistido. Por ejemplo, entre los primeros un 67% obtuvieron puntajes de 'muy bien' mientras que solo el 31% de quienes no habían asistido obtuvieron ese nivel de puntajes (Pozner 1982,77).

Proporcionalmente más niños fueron promovidos al final de primer grado entre quienes asistieron al preescolar que entre quienes no lo hicieron. En las zonas urbanas, 85% de quienes asistieron al preescolar fueron promovidos al final de primer grado mientras que sólo 63% de los que no asistieron fueron promovidos. Para los mismos grupos las tasas de repetición fueron 9% para quienes asistieron al preescolar y 26% para quienes no. Las tasas de deserción fueron 4% y 10%, respectivamente. Las mismas tendencias se observan en zonas rurales: entre quienes asistieron al preescolar 70% aprobaron el primer grado, 25% repitieron y 5% desertaron, entre quienes no asistieron al preescolar 43% pasaron, 23% repitieron y 27% desertaron (Pozner 1982,78).

Un estudio similar en Bolivia, sin embargo, no encontró diferencias entre los estudiantes que

habían asistido y aquellos que no lo habían hecho al preescolar en términos de su nivel de rendimiento en habilidades básicas y matemáticas en primer grado (Subirats et al. 1981).

En Brasil, un trabajo examinó el impacto del preescolar en la habilidad de lectura y matemática con seguimiento hasta el final de primer grado. Los resultados sugieren que el preescolar aumenta la habilidad de lectura y el aprestamiento escolar.

Se compararon 56 estudiantes que habían asistido a preescolar con 53 que no lo habían hecho y con 14 que recibieron un entrenamiento breve para prepararlos para la escuela. Mientras que 64% de los estudiantes que asistieron a preescolar fueron promovidos al final del primer grado, sólo 34% de quienes no lo hicieron fueron promovidos. 50% de los estudiantes que recibieron el entrenamiento breve fueron promovidos. El currículo de preescolar utilizado tenía objetivos amplios, enfocándose en el desarrollo de la personalidad mas que en destrezas académicas, con amplias oportunidades para juego libre (Capelo-Feijo 1983, 56).

Un estudio reciente que examina los efectos de la educación preescolar en una muestra de 11.442 estudiantes en Tailandia,⁵ concluye que el acceso a la educación preescolar tiene un efecto significativo, aunque modesto, en el rendimiento en matemáticas y lenguaje tres años mas tarde (en tercer grado). Los efectos de asistir al preescolar fueron mas altos en áreas urbanas que en las rurales. No se encontraron diferentes efectos del preescolar en el rendimiento en matemáticas para alumnos de distinto nivel socioeconómico, pero en lenguaje los efectos del preescolar fueron superiores para estudiantes de mayor nivel socioeconómico.

Los autores de este estudio señalan que en Tailandia los preescolares a los que asisten niños

⁵ Se incluye este estudio relativo a un país fuera de LAC porque el análisis está basado en una técnica sofisticada de análisis de varianza en múltiples niveles, lo que permite un control adecuado de los efectos del nivel socioeconómico.

en zonas urbanas y de mayor nivel socioeconómico tienen mayor calidad (Raudenbush et al. 1991, 265).

Un trabajo que examina los factores que contribuyen a la repitencia en la escuela primaria en las zonas rurales de Honduras encontró que los repitentes tienen menor probabilidad de haber participado en alguna forma de experiencia preescolar que los alumnos que fueron promovidos al grado siguiente. Mientras que en primer grado el 50% de quienes fueron promovidos habían tenido experiencia preescolar,⁶ sólo 40% de los niños que repitieron la habían tenido.

Esta brecha aumenta en los grados superiores; en tercer grado mientras que sólo 48% de los alumnos promovidos habían tenido alguna experiencia preescolar, 30% de los repitentes habían tenido dicha experiencia (McGinn et al. 1991,8).

Varios de los estudios discutidos en este trabajo fueron presentados en un seminario auspiciado por el IDRC de Canadá en Santa Fe de Bogotá, en mayo de 1981. El siguiente comentario, de Robert Myers coordinador de la reunión, tiene especial relevancia:

“Durante este seminario debemos estar alertas al sesgo implícito en ver las intervenciones de preescolar como inversión y a enfatizar el desarrollo infantil individual con relativamente poca atención a los efectos en la familia o en la comunidad.

Este sesgo nos lleva naturalmente a centrarnos en reducir la ineficiencia (repitencia) en las escuelas primarias, asociado con la extensión de la educación preescolar.

Pero ¿nos llevará este énfasis a ignorar otros efectos más importantes? Es posible que el tipo de programa preescolar más eficiente para reducir la repetición y deserción es uno en el que los niños aprenden a ser más dóciles, a ajustarse mejor a maestros autoritarios, a aceptar un currículo irrelevante presentado en formas poco imaginativas.

¿Nos llevará esta tendencia de inversión a buscar formas en que la educación inicial ayude a los niños a ajustarse mejor a la escuela primaria cuando deberíamos hacer lo opuesto? ¿Nos llevará el énfasis en desarrollo individual y en el desempeño de los niños en la escuela a ignorar efectos importantes de los programas en la familia y en la comunidad que, en el largo plazo, pueden ser más importantes para producir cambios en la escuela primaria y en otras aéreas de la vida?” (Myers 1983, 130).

Educación inicial en América Latina y El Caribe

Desde los años 1970 se han desarrollado distintos programas de educación inicial en América latina y el Caribe, aun cuando la escala es relativamente pequeña en relación al número de niños que podrían ser atendidos.

Estos programas han tenido una gama más amplia de objetivos y estrategias que los considerados en los estudios y evaluaciones más rigurosos. Por ejemplo, varios de estos programas han envuelto amplia participación de la comunidad y han intentado dirigirse a necesidades más amplias que los requerimientos de desarrollo cognitivo de los niños.

En general la evaluación de estos programas es escasa:

“Aunque ha crecido el interés y han proliferado los experimentos, hay pocas evaluaciones sistemáticas de ellos y no tenemos aún una buena idea de cuales estrategias de intervención funcionan bien, bajo que condiciones y para quien. Sabemos menos aún sobre impactos de largo plazo. Aun sin disponer de evaluaciones es claro que no hay formulas mágicas. Es claro que los programas, aparte de que cubren solo a una pequeña porción de la población en edad preescolar, tienen en general baja calidad y usualmente cuestan mucho más que lo que el gobierno puede pagar” (Myers 1983,128).

Aun cuando en la mayoría de los países hay una variedad de esfuerzos de intervención inicial, raramente tienen los Ministerios de Educación una política nacional o un currículo para

⁶ Incluyendo como experiencia pre-escolar asistir “de oyente” a primer grado el año anterior a ser matriculado.

Cuadro 5

**NUMERO TOTAL Y PORCENTAJE DE NIÑOS CON EDADES ENTRE 0 Y 5 AÑOS
QUE RECIBEN EDUCACION PREESCOLAR FORMAL Y PORCENTAJE INSCRITOS
EN INSTITUCIONES PRIVADAS EN 1987**

	Total	% 0-5	% Privadas
América del Sur			
Argentina	766 138	19.7	31
Bolivia	144 574	10.7	7
Brasil	2 907 290	13.4	37
Colombia	296 190	7.2	55
Chile	286 491	17.1	36
Ecuador	96 128	5.2	38
Paraguay	21 942	3.1	
Perú	707 334	19.2	14
Uruguay	55 524	16.8	26
Venezuela	549 376	17.8	16
América Central			
Costa Rica	66 365	14.7	18
El Salvador	68 516	7.2	38
Guatemala	80 785	4.6	44
Honduras	51 740	5.3	17
Nicaragua	76 635	10.2	26
Panamá	26 553	7.7	28
Cuba	230 848	23.2	0
Haití	33 500	3.5	72
México	2 625 678	21.3	7
República Dominicana	101 257	9.0	78
Caribe de habla inglesa			
Antigua	1 543		
Antillas Neerlandesas			
Aruba	1 888	29.9	92
Bahamas			
Barbados			
Belice			
Dominica	2 627	32.4	100
Grenada	3 498	28.1	0
Guyana	25 316	20.6	
Islas Virgenes	226		
Jamaica	131 751	40.3	84
Montserrat	512	50.1	
San Cristóbal	1 635	30.3	72
San Vicente			
Santa Lucía	4 175	15.0	
Suriname	17 140	35.0	45
Trinidad	2 015		
Total	9 399 621	14.7	25

Fuente: UNESCO-OREALC *Situación educativa de América Latina y El Caribe 1980-1987* Santiago Cuadro 7

guiar o integrar estos esfuerzos; en la mayoría de los casos la educación preescolar no es obligatoria.

No obstante el número de niños que participan en esos programas ha aumentado sustancialmente en la última década, la mayoría de ellos aun no participan. Solo 15% de los 63.812.434 niños con edades entre 0 y 5 años en 1987 participaban en esos programas. Esto era un aumento significativo sobre el 8.3% en 1980. Hay una gran variación entre países del porcentaje de niños en este grupo de edad que se benefician de algún programa preescolar, como puede verse en el cuadro 5. Una cuarta parte de la matrícula es en instituciones privadas. Se ha registrado un aumento en la matrícula pública en la última década pues en 1980 la matrícula privada era 30% del total.

El currículo High/Scope se utiliza en varios países de la región, incluyendo Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y México (Weikart 1989).

Brasil ha experimentado con varias formas de educación no-formal para educar a padres y maestros, incluyendo programas de televisión y una revista 'Crianza' dirigida a poblaciones urbano marginales.

Un seminario organizado por la Fundación Van Leer en 1979 para examinar las experiencias con educación preescolar en latinoamérica concluyó que la participación de la comunidad y la familia eran factores cruciales para lograr resultados duraderos (Latorre 1983,154).

Correa (1988) resume los resultados positivos encontrados en varios programas de investigación-acción basados en educación a padres en Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Venezuela.

En México, el Centro de Estudios Educativos –con apoyo de la Fundación Ford– desarrolló el proyecto Nezahualpilli, un modelo de preescolar basado en la comunidad de investigación-acción en zonas urbano marginales. El currículo está basado en teoría piagetiana del desarrollo infantil, el cual proporciona muchas oportunidades para que los niños inicien actividades e influyan en los contenidos del mismo. Las metas

principales son promover la autonomía, solución de problemas, creatividad, independencia, responsabilidad, auto estima, destrezas de pensamiento crítico y solidaridad entre los niños que participan en el programa.

Los padres también colaboran en las actividades cotidianas del programa y en el desarrollo y evaluación del mismo (Pérez-Alarcón et al. 1986).

Perú ha experimentado con varios programas de educación no-formal para niños y padres (Ibañez-Salazar 1977) en tanto Chile ha desarrollado un programa que educa a madres y padres (Balmaceda et al. 1977).

En Perú existe legislación que regula la educación inicial. Hay tres grandes programas dirigidos a la población de 0 a 5 años: el no escolarizado de educación inicial (PRONOEI), el integral de estimulación temprana con base en la familia y el de asistencia integral para el grupo urbano marginal. Hay 10.828 PRONOEIs en el país, centrados en los niños con edades de 3 a 5 años en zonas rurales y urbano-marginales; están administrados por animadores de la comunidad y supervisados por un maestro-coordinador. Se basan, también, en la educación a los padres.

Venezuela ha desarrollado los 'Hogares de Cuidado Diario', un programa que proporciona atención a niños seleccionando como cuidadora a una de las madres de la comunidad, quien recibe un estipendio, suplementos alimenticios y algunos materiales didácticos y juguetes. El ha resuelto satisfactoriamente las necesidades de custodia de muchos niños, pero no ha promovido desarrollo cognoscitivo o de destrezas sociales (Correa 1988,111).

Opciones para el desarrollo de la educación inicial

A medida que los países comiencen a diseñar políticas nacionales de educación inicial, las restricciones financieras jugarán un papel central en determinar la viabilidad de las mismas. Claramente la expansión de la educación preescolar no debe hacerse a expensas de la educación primaria. Por el contrario, la expansión de

la educación preescolar debe ir de la mano con reformas en los currículos tradicionales de la escuela primaria para hacerlos más orientados al desarrollo psicológico del niño e incorporar el fomento de destrezas sociales junto con los objetivos cognitivos.

Igualmente, el nuevo énfasis en educación preescolar no debe distraer de las mejoras necesarias en educación primaria para aumentar la eficiencia interna.

Más allá de la importancia de las experiencias preescolares para explicar el aprovechamiento escolar, la calidad misma de la escuela y maestros de primaria juega un papel central en promover dicho aprovechamiento.

Dadas las limitaciones financieras que impedirán financiamiento total de programas para proveer acceso universal a la educación inicial, un papel apropiado para el Estado puede ser el diseño y diseminación de modelos sólidos que el sector privado (incluyendo las comunidades, empleadores o sindicatos) puedan ejecutar y estimular cambios en la demanda de servicios de alta calidad (por ejemplo, a través de programas de educación de la comunidad que constituyan un currículo orientado al desarrollo).

A medida que los países vayan logrando matrícula universal en educación primaria será posible ir desarrollando preescolares incorporados a las escuelas primarias, reasignando maestros de ese nivel. Esto es lo que Tailandia ha hecho como una forma efectiva de resolver dos problemas: la necesidad de atención preescolar y un exceso de posiciones docentes a medida que las tasas de natalidad han disminuido.

Igualmente, Costa Rica, otra nación con altas tasas de matrícula neta, ha expandido espacios de preescolar utilizando recargo de funciones a los maestros de primaria.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen la capacidad de matricular a todos los niños en la escuela primaria, según sugieren las tasas brutas de matrícula que exceden el 100% en 80 por ciento de los países de la región.

Sólo 6 países tienen tasas brutas de matrícula inferiores al 100% (pero superiores a 79%).

Para analizar la factibilidad de desarrollar capacidad preescolar utilizando los recursos de primaria, el cuadro 6 examina la relación entre las tasas de matrícula bruta (un indicador de capacidad) y las tasas netas de matrícula (un indicador de acceso). Los seis países que no tienen la capacidad de matricular a todos los niños en el grupo de edad de educación primaria (los que tienen tasas brutas de matrícula inferiores a 100%) también tienen bajas tasas netas de matrícula (90%).

Esto sugiere que esos países deberían primero preocuparse en resolver problemas de acceso a la primaria, asegurándose que haya espacio para cada niño en edad escolar, antes de incorporar la educación preescolar como prioridad.

En el otro extremo hay siete naciones con suficiente capacidad para matricular a todos los niños en edad de educación primaria y con más de 97% de los niños de ese grupo matriculados en las escuelas. Estos son los países que pueden expandir la educación preescolar más fácilmente utilizando los recursos existentes, especialmente a medida que el crecimiento de la población disminuye, lo que liberará espacio y maestros actualmente desempeñándose en los grados inferiores.

Los 8 países con más de 100% en las tasas brutas de matrícula y entre 90 y 97 por ciento de tasas netas de matrícula podrían probablemente expandir los servicios de preescolar utilizando los servicios existentes sin pérdidas significativas en acceso a la educación primaria.

La situación para los 7 países con más de 100% de tasas brutas pero menos que 90% de tasas netas de matrícula, es la de mayor complejidad. Poder estimar si expandir la educación preescolar tendrá consecuencias negativas en el acceso o calidad de la educación primaria requiere estudiar las razones del bajo acceso. Si el 10% de los niños en edad escolar no están en la escuela porque no hay una cerca de sus hogares, la provisión de dichos establecimientos debería tener prioridad sobre expandir el preescolar el que, en los estadios iniciales, probablemente beneficie más a los niños de condiciones socio-económicas más privilegiadas.

La expansión de la educación preescolar en la región parece haber seguido una lógica similar a la anteriormente descrita.

En promedio, los países que tienen capacidad de sobra en educación primaria (más del 100% en tasas brutas de matrícula) tienen 18% de los niños en edad preescolar incorporados en programas, mientras que los países con menos del 100% de tasas brutas de matrícula tienen sólo 8% de los niños en edad preescolar matriculados.

Entre los países del primer grupo, la matrícula preescolares mayor entre quienes tienen mayores tasas neta de matrícula. Los seis países con menos de 90% de niños en edad escolar matriculados en primaria tienen en promedio sólo 9% de los niños en edad preescolar participando en ese nivel, mientras que las naciones con tasas netas de matrícula entre 90-97% tienen 20% de ingresados en preescolar y aquellos con más de 97% de matrícula neta alcanzan el 24% de la población en edad preescolar matriculada.

Conclusión

El número creciente de mujeres en la fuerza de trabajo en los países de América Latina y el Caribe sugiere que otros agentes de socialización están asistiendo a las madres en el papel de cuidadores principales.

Para la mayoría de los niños en la región la educación inicial no ocurre en instituciones formales. No hay información sobre la calidad de los servicios que provee el sistema informal o aun sobre que constituye el sistema informal.

Los altos niveles de repetición en los primeros grados de la escuela primaria y los bajos niveles de aprendizaje (Reimers 1992) sugieren que muchos niños empiezan la escuela primaria en condiciones de alto riesgo de fracaso.

Aun cuando las escuelas primarias mismas pueden hacer mucho aumentando su eficiencia técnica para incrementar los niveles de aprendizaje y reducir las tasas de repitentes (McGinn et al.), el aprendizaje en la escuela se basa en experiencias previas de aprendizaje de los niños. El aprendizaje no comienza cuando los

niños se inscriben en la escuela primaria alrededor de los 7 años.

Es necesario dar atención nacional al tipo de oportunidades que tienen los niños para desarrollarse antes de entrar a la escuela.

Este trabajo ha sugerido que los países de América Latina y el Caribe deben desarrollar políticas nacionales de educación inicial para promover programas de alta calidad en este nivel. Las características específicas de esa política y de los programas dependerán de las condiciones particulares de cada país, de las restricciones fiscales y de lo que ya exista en cada caso.

El desarrollo de la educación preescolar no debería hacerse a expensas de la educación primaria. Los límites en los recursos públicos sugieren que es necesario buscar fuentes de financiamiento y de provisión alternativas.

Un papel apropiado para el Estado puede ser el de desarrollar y diseminar modelos sólidos que el sector privado (incluyendo comunidades, empleadores o sindicatos) puedan llevar a cabo y estimular cambios en la demanda de servicios de alta calidad (por ejemplo, a través de programas de educación de la comunidad sobre que constituye un programa apropiado para estimular el desarrollo psicológico del niño).

La gran diversidad en los modelos de educación preescolar y de cuidado infantil que existen y de mecanismos de administración y financiamiento, sugiere que hay abundante material para hacer evaluaciones rigurosas destinadas a identificar las opciones más costo-efectivas. Una acción apropiada para el Estado sería monitorear la calidad de los servicios que se proveen y llevar a cabo evaluaciones y estudios para mejorar la provisión de estos servicios.

De especial importancia en estas evaluaciones es determinar hasta que punto los beneficios de la educación inicial interactúan con varias características de las familias (motivación, nivel educativo) y especificar de que manera las familias que participan en esos programas difieren de las que no.

La necesidad de una política nacional de educación inicial se deriva del reconocimiento de

Cuadro 6

**NUMERO TOTAL Y PORCENTAJE DE NIÑOS CON EDADES COMPRENDIDAS
ENTRE 0 Y 5 AÑOS QUE RECIBEN EDUCACION PREESCOLAR FORMAL,
TASAS BRUTAS Y NETAS DE MATRICULA EN PRIMARIA Y TASAS DECLARADAS
DE REPETICION EN PRIMARIA EN LAC**

País	pre87	Bruta87	Neta87	Rep87
América del Sur				
Argentina	19.7	115	100	...
Bolivia	10.7	97	84	...
Brasil	13.4	95	77	18
Chile	17.1	102	89	...
Colombia	7.2	122	81	12
Ecuador	5.2	114	94	7
Paraguay	3.1	101	85	...
Perú	19.2	117	95	12
Uruguay	16.8	109	90	8
Venezuela	17.8	110	92	...
América Central				
Costa Rica	14.7	103	86	10
Cuba	23.2	106	99	7
El Salvador	7.2	79	71	7
Guatemala	4.6	80	65	...
Haití	3.5	93	61	...
Honduras	5.3	103	89	14
México	21.3	119	98	8
Nicaragua	10.2	99	77	15
Panamá	7.7	107	90	12
República Dominicana	9.0	131	71	16
Caribe de habla inglesa				
Antigua y Barbuda	...	...	...	...
Aruba	29.9	104	91	9
Bahamas	...	...	...	...
Barbados	...	103	87	...
Belize	...	...	...	...
Islas Vírgenes	...	...	...	...
Dominica	32.4	111	100	5
Grenada	28.1	...	...	...
Guyana	20.6	103	100	...
Jamaica	40.3	104	95	3
Montserrat	50.1	...	...	...
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...
Santa Lucía	15.0	125	100	...
San Cristóbal y Nieves	30.3	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...
Suriname	35.0	130	99	23
Trinidad y Tabago	...	101	95	...

Fuente: UNESCO-OREALC 1991. *Situación educativa de América Latina y El Caribe 1980-1987*. Santiago. Apéndice Estadístico.

necesidades nuevas y crecientes de los niños y sus familias.

Esta política puede estar informada por la experiencia que ya existe en la región y en otros países. La alternativa es una política por omi-

sión: el sistema informal que hoy en día brinda educación inicial a los niños y que está en la base de la perpetuación del fracaso escolar y la pobreza para muchos.

Referencias

- Balmaceda, C., J. Filp, P. Gimeno, H. Richards "Parents help to educate their children: an experiment in Chile" *Prospects* 7(4):557-564. 1977.
- Capelo-Feijó, M.C., "Early Childhood Education in Brazil: Trends and Issues" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing school failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 52-57.
- Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano. *Atención a la niñez menor de seis años en Latinoamérica*. Medellín. 1987.
- Committee for Economic Development. *The unfinished agenda: A new vision for child development and education*. New York. 1991.
- Correa, R. "Educación inicial y preescolar en América Latina" en Muñoz, C. (Ed.) *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*. México. Centro de Estudios Educativos. 1988. pp. 81-119.
- Filp, J., S. Donoso, C. Cardemil, E. Dieguez, J. Torres, E. Schiefelbein "Relationship between preprimary and grade one primary education in state schools in Chile" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing school failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 58-72.
- Grubb, W. N. *Young children face the states. Issues and options for early childhood programs*. Center for Policy Research in Education. 1987.
- Halpern, R. "Effects of early childhood education on primary school progress in Latin America" *Comparative Education Review* 30(2):193-215. 1986.
- Ibañez-Salazar, J. "Non-formaleducation programmes for children and parents in Perú" *Prospects* 7(4):549-556. 1977.
- Kagan, S., E. Zigler. (Eds.) *Early schooling. The national debate*. New Haven. Yale University Press. 1987.
- Kagan, S. *Excellence in early childhood education: Defining characteristics and next decade strategies*. Washington. US Department of Education. Policy Perspectives Series. 1990.
- Latorre, C. "Compensatory measures in poor areas: Some possibilities for preschool education" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing School Failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 153-162.
- McGinn, N., M. Soto, S. Lopez, A. Loera, T. Cassidy, E. Schiefelbein, F. Reimers. *Asistir y Aprender o Repetir y Desertar*. Cambridge, Mass. Harvard Institute for International Development. Project BRIDGES. 1991.
- McKay, A. y H. McKay "Primary school progress after preschool experience: troublesome issues in the conduct of follow up research and findings from the Cali, Colombia study" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing school failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 36-41.
- Myers, R. "Early Childhood education programs in Latin America" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing school failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 127-135.
- Pérez-Alarcón, J., L. Abiega, M. Zarco, D. Schugurensky *Nezahualpilli. Educación preescolar comunitaria*. México. Centro de Estudios Educativos. 1986.
- Pozner, P. "Relationship between preschool education and first grade in Argentina" en King, K. y R. Myers (Eds.) *Preventing school failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa, IDRC. 1983. pp. 73-84.
- Raudenbush, S., S. Kidchanapanish, S. Jin Kang "The effects of preprimary access and quality on educational achievement in Thailand" *Comparative Education Review* 35(2):255-273. 1991.
- Reimers, F. "Es Jomtien relevante en América Latina?" *Revista La Educación*. 1992.

- Rozo, J., C. Bustamante, N. Mendoza. "Estudio Comparativo entre Preescolar y Primer Grado de Escuela Primaria", Bogotá. Proyecto Umbral. 1981.
- Shanker, A. "The case for public school sponsorship of early childhood education revisited" en Kagan, S., E. Zigler. (Eds.) *Early Schooling. The National Debate*. New Haven. Yale University Press. 1987. pp. 45-64.
- Subirats, S., H. Pinto, A. Vargas, M. Aguirre, R. Trujillo, J. Baixeras "Estudios de Umbral en Educación Preescolar en América Latina: Informe Financiero y de Gestión del Programa de Educación Preescolar en Bolivia" La Paz. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. 1981.
- UNESCO-OREALC. *Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1987*. Santiago. 1990.
- Weikart, D. "Curriculum quality in early education" en Kagan, S., E. Zigler. (Eds.) *Early Schooling. The National Debate*. New Haven. Yale University Press. 1987. pp. 168-189.
- Weikart, D. *Quality Preschool Programs: A Long-Term Social Investment*. New York. Ford Foundation. 1989.

TELEVISION Y EDUCACION ANTE EL DESARROLLO

Valerio Fuenzalida*

El siglo XX se ha caracterizado en América Latina por una importante preocupación por expandir el sistema educativo formal. Las políticas públicas y los agentes privados que estimulaban la educación formal se basaban en el supuesto que la escuela era una eficiente agencia favorecedora de la democracia política y del desarrollo socio-económico. La filosofía del Estado Docente cristaliza estas ideas y da un importante fundamento al impulso político que intentara llevarlas a la vida social.

Sin embargo, algunas evaluaciones estiman que la educación formal en América Latina no ha logrado contribuir de modo sustantivo a resolver el subdesarrollo y la pobreza. Organizaciones como FAO y UNESCO/OREALC estiman que la expansión del sistema educativo formal ha sido desequilibrada, privilegiando la educación urbana secundaria y universitaria pero descuidando la calidad de la educación básica, su adaptación a las necesidades de las poblaciones carenciadas y los requerimientos del desarrollo.¹

Ante las deficiencias de la educación formal, América Latina efectuó desde los años 50 un enorme esfuerzo teórico y práctico para demostrar que la Educación Popular sería la respuesta adecuada para estimular el desarrollo y la calidad de vida en los sectores pobres de la región.

La educación popular ha realizado, en efecto, valiosos diagnósticos de las carencias educativas y ha desarrollado útiles experiencias con metodologías innovadoras y atractivas. Ha tenido éxito a nivel de grupos, pero ha sido incapaz de masificar de modo significativo sus logros; algunas estimaciones consideran que sus esfuerzos alcanzan a un 5-10% de la población carenciada.²

Expansión de la televisión

Durante los últimos 30 años, el medio televisivo ha tenido una enorme y constante expansión en América Latina.

El número de estaciones emisoras de TV se ha multiplicado, pasando de 250 en el año 1965 a 1540 en 1985 (UNESCO. Statistical Yearbook 1987); es decir, su número ha crecido seis veces. Además, el parque de aparatos receptores de TV ha pasado de 32 por cada mil habitantes en 1965 a 138 televisores por cada mil personas en 1985 (UNESCO. *Ibidem*); esta cifra significa que en el presente existe como promedio 1 televisor por cada 7 latinoamericanos.

La amplia expansión de la televisión ha sido objeto de severas críticas en América Latina pues se considera que sólo cumple funciones de distracción, que no se hace cargo de contribuir a resolver los graves problemas socio-económicos.

Acción. Unamirada crítica a la Educación Popular. CIDE. Santiago. 1988.

* Valerio Fuenzalida. CENECA. Santiago Chile.

¹ UNESCO/OREALC. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. 1981. FAO-UNESCO. Educación Básica y Desarrollo Rural. Santiago, 1988.

² Gajardo Marcela (comp.). Teoría y práctica de la educación popular. CREFAL-IDRC. Patzcuaro. Michoacan. 1985. Martín Sergio y Walker Horacio. Profesionales en la

cos y de desarrollo en la región, e incluso que competiría con la escuela deshaciendo la formación que ella trabajosamente intenta impartir.

Sin embargo, la televisión fue un medio en el cual inicialmente se depositaron grandes expectativas educativas.

La televisión educativa fue entendida como expansión del sistema escolar formal. Así, algunos canales estatales y universitarios ensayaron algunas teleclases en un esfuerzo que se correspondía con los intentos de agencias para el desarrollo—entre 1960-1975—para introducir en diversos países la Telescuela como solución ante la deficiente escolaridad formal.

Actualmente se puede concluir que esos esfuerzos no han fructificado en América Latina como se esperaba; los aportes televisivos a la educación formal en general son esporádicos y poco masivos.

Hay, al menos dos razones sustantivas que explican este relativo fracaso.

Se ha constatado que el alto costo económico de la telescuela es un poderoso disuasivo para que un Estado destine enormes recursos a esa innovación.³

Desde el punto de vista semiótico, el lenguaje icónico de la televisión se ha demostrado más apto para la ficción narrativa y la identificación emocional que para la abstracción escolar; la TV es un medio con un lenguaje de asociación, polisémico y glamoroso, que afecta más a la fantasía y al deseo que a la razón analítica.⁴

Dificultades para la empresa televisiva

Las estaciones gubernamentales de TV en América Latina no han adoptado el modelo de Servicio Público europeo, ni tampoco se ha intentado constituir un modelo semejante al Public Broadcasting System de USA.

Algunos escasos programas educativos y de contribución al desarrollo son discontinuados según los vaivenes políticos. Pero como esas estaciones cumplen más a menudo una función de propaganda política, sus emisiones tienen baja credibilidad.

Las estaciones universitarias de TV tampoco han logrado experimentar emisiones educativas masivas y exitosas. Por lo general, fluctúan entre modelos extremos: las que emiten alta cultura para una pequeña minoría o emisoras que compiten con las comerciales con ingredientes programáticos relativamente similares.

La gran mayoría de las estaciones de TV en América Latina son canales comerciales privados. Algunas son operadas por propietarios y ejecutivos que manifiestan cierta sensibilidad a programas que cumplan fines sociales y educativos; pero esta buena voluntad inicial es difícilmente puesta en práctica por la carencia de materiales educativos de costo razonable y que atraigan una audiencia masiva, condiciones sin las cuales se torna imposible la operación económicamente sana de una estación.

Para una estación competitiva tampoco es atractiva la inserción de programas subsidiados pero de baja sintonía, pues si bien ellos no dejan pérdidas económicas, la pérdida de audiencia genera huecos y tendencias a la disminución de audiencia en la franja programática y esto implica un enorme esfuerzo por remontar la caída.

Nuevas perspectivas

Los resultados de la investigación de la recepción

Una promisoriosa perspectiva está proporcionando la reciente investigación de la recepción televisiva.

Los estudios de recepción muestran que existen algunos programas habituales en la *TV Broadcasting* que gozan de prestigio y alta sintonía y son espontáneamente calificados como “educativos” y “culturales” por los propios televidentes.

Se ha constatado que los televidentes, en especial en sectores medios y populares—urbanos y

³ UNESCO. *The economics of new educational media*. París. Vol. I: 1977; Vol. II: 1980. Wagner Leslie. *The economics of educational media*. MacMillan. London. 1982. p. 137-139.

⁴ Fuenzalida Valerio. ¿Cuál educación por televisión? *Mensaje* N° 374. Vol. XXXVII. nov. 1988. Santiago. p. 483-488.

rurales— a partir de su propia interpretación, otorgan un significado educativo a emisiones habituales de la TV.⁵

Esta valoración y aprecio no coincide con la definición que el programador de TV tiene acerca de los programas educativos y culturales. Tampoco coincide con la opinión del planificador educativo ni con lo que se estima como programa “cultural” en los sectores académicos y en los estratos sociales altos.

La expectativa de cultura y educación por TV varía, entonces, según la condición de los televidentes. La condición de pobreza rural y urbana permite comprender los procesos de resemantización, a través de los cuales se otorga alta audiencia y significado educativo a programas y géneros que son definidos de otro modo por los emisores y productores de TV.

La significación educativa percibida por el receptor en el programa chileno “Informe Especial” y en otros similares, en la serie norteamericana “Fama”, en telenovelas y otros materiales de ficción y en muchas secciones de programas magazinescos, puede ser comprendida (no como una aberración, sino) a partir de las necesidades y carencias sentidas por el televidente.

Los estratos pobre y medio-bajo perciben que ese tipo de programas televisivos satisface necesidades de información y conocimiento necesarios para vivir y conducirse en la vida diaria, colectiva y personal.⁶

De allí mismo se originan grandes expectativas y demandas educativas hacia la TV, pues ese medio tan fascinante y valorado podría satisfacer mucho mejor las necesidades y las desventajas del mundo pobre rural y urbano.

El modo televisivo de afectar

La investigación de la recepción permite preci-

sar la forma peculiar como la TV contribuye a esta educación informal.

El modo televisivo de involucrar y afectar al televidente aparece complejo y sutil. No corresponde a los modelos de influencia causal, lineal y determinista del conductismo. Tampoco corresponde al modo verbal de expresión, en un lenguaje analítico y lógicamente ordenador de la realidad, tal como se expresa en los artículos interpretativos de diarios y revistas.

El modo televisivo es más asociador que analítico; y multifacético, pues corresponde a los diversos géneros exhibidos por el medio que siguen reglas propias. La información televisiva actúa por inclusión valoradora o exclusión desvalorizadora y esto es percibido como tal. Los comerciales y la ficción exhiben (y excluyen) modelos de reconocimiento, modelos anticipatorios, signos que son reelaborados como educativos. La entretención magazinesca releva problemas, valora conductas personales y sociales, o ridiculiza a algunos sectores de la sociedad.

La ficción atrae en tanto es un juego entre lo conocido, que se reconoce y lo desconocido que aporta una nueva dimensión.

Ante conflictos o sentimientos reconocidos como propios, se quiere saber nuevas o diferentes formas de actuación y conducta. La emoción del interés y la curiosidad emergen ante diferentes soluciones por problemas habituales, como los conflictos familiares, el amor, los celos, la atracción extramatrimonial, las traiciones a la amistad, los desafíos laborales, nuevas situaciones de vida, etc.

Esto lleva a concluir que los personajes interesan más por lo que pueden hacer, más por sus conductas y acciones que por una descripción estática acerca de “como son”. Interesan más los cursos de acción y las transformaciones posibles que las descripciones naturales.

La verdad del género telenovela está en su capacidad de hablar de la vida (reconocimiento) al interior de la ficción. El género tiene, entonces, una verdad interna, una verosimilitud según las reglas de la analogía que no son las reglas del documental, del reportaje o del informativo no-

⁵ Fuenzalida Valerio y Hermosilla María Elena. La televisión del mundo rural. CPU. Santiago, 1989.

⁶ Igual constatación de uso educativo en sectores populares en Lima. Cfr. Alfaro Rosa María. Los usos sociales populares de la Telenovela en el mundo urbano. Estudio sobre las culturas contemporáneas. Vol. II. febrero 1988. N° 4-5. Pgs. 223-259. Universidad de Colima. México.

ticioso. La analogía y la metáfora remiten a lo distinto, encuyo interior se descubre una simetría.

Discrepancia entre dirigentes y gente de base

Los estudios de recepción constatan una fuerte discrepancia en la actitud hacia el medio televisivo entre los animadores sociales y la gente de base.

Los animadores y dirigentes sociales tienen una percepción negativa acerca del valor de la televisión. Ellos no le otorgan el valor positivo encontrado, por ejemplo, entre jóvenes y adultos campesinos; según los animadores, la TV afectaría muy negativamente al campesino al sustraerle un tiempo importante para otras tareas de desarrollo y organización.

La investigación de la recepción ofrece, en cambio, valiosas percepciones las cuales pueden ser muy útiles a los dirigentes de organizaciones para experimentar una TV que contribuya a la identidad y autoconfianza en el campesino.

Esta percepción negativa por parte de los dirigentes es un obstáculo para imaginar, desde las organizaciones, una entretención televisiva creativa, innovadora y aportadora a las carencias y necesidades de la gente.

Emoción y aprendizaje en la narrativa de TV

Los datos de recepción permiten una interesante comparación con resultados de aprendizaje educativo a través del género de teleserie.

El proyecto "Sentencia" fue realizado en Chile en los años 1975-1977 y pretendía, que sectores populares aprendiesen contenidos legales a través de la radio y tele dramatización de casos de origen real; para este efecto se produjo una transmisión y evaluó una serie de 60 programas radiales y una serie con 12 episodios para TV.⁷

La serie "Sentencia" se basó en varios supuestos, como la necesidad de difundir el conocimiento de las normas legales para contribuir a

resolver algunos problemas sociales en los sectores pobres. Tal supuesto apareció problemático en la evaluación, pues estaba desconectado conceptualmente con la necesidad del acceso al abogado, quien en la serie y en la realidad actúa como el mediador indispensable para alcanzar efectivamente la justicia.

Aquí, sin embargo, no se revisará "in extenso" cada supuesto de esa serie, sino aquellos más relacionados con el tema del aprendizaje y la emoción.

Otro supuesto era que el dramatismo de los conflictos legales en la vida real de la gente era consonante con el conflicto dramático, clave para el desarrollo narrativo y la entretención en la serie.

A partir de ellos, cada episodio debía difundir el conocimiento de varios objetivos específicos de enseñanza. Un equipo especializado de profesionales determinó los casos legales –basados en un archivo de situaciones reales– y precisó cuatro o cinco objetivos de enseñanza necesarios de ser aprendidos por la audiencia.

Estas metas debían integrarse en la trama narrativa y ser evaluadas para medir el aprendizaje y, finalmente, el éxito de la experiencia.

La insistencia en objetivos especificados y medibles era consistente con el desarrollo de la tecnología educativa, fuertemente impulsada en esa época por diversos organismos educativos internacionales.

Para operacionalizar narrativa y evaluativamente la relación enseñanza-entretención se explicitaron algunos supuestos de trabajo:

- a mayor cercanía del mensaje al modelo de acción dramática, mayor entretención en la audiencia;
- a mayor integración de los objetivos específicos de enseñanza en la estructura dramática y más variedad de la presentación de la información legal pertinente (acción, imagen, palabra), mayor aprendizaje en la audiencia.

México. Vol. VIII (1978), N° 2, pgs. 148-159. De los mismos autores: "La televisión como medio de educación legal: evaluación de la teleserie Sentencia". *Revista Latinoamericana de Estudios educativos*. México. Vol. XI (1981), N° 3, pgs. 111-124.

⁷ Cfr. "Efectividad de la Radio para difundir conceptos legales". E. González, C. Morel, M. L. Hurtado y V. Fuenzalida. *Revista del Centro de Estudios Educativos*.

Los supuestos postulaban que si los libretistas y los realizadores de la serie integraban coherentemente los objetivos de enseñanza con la construcción dramática, mayor entretención y más aprendizaje en la audiencia.

Y aquí está el punto que nos interesa discutir: los resultados de la evaluación no confirmaron estos supuestos. El programa que mejor cumplía estos supuestos produjo el peor aprendizaje. En otros programas los supuestos funcionaron muy imperfectamente.

Los evaluadores de la serie "Sentencia" explicaron este desajuste a través de la hipótesis que el fuerte impacto emocional de la narración dramática bloquea o disminuye la atención a los aspectos racionales de aprendizaje.

Como solución alternativa a esos supuestos inoperantes, se proponía la teoría de B. Brecht acerca del necesario "distanciamiento" para intentar un efecto de enseñanza a través de una obra de entretención.

Bajo esta nueva hipótesis se trataba de buscar mecanismos narrativos y estéticos útiles para "enfriar" la relación emocional de la audiencia con la narración y que permitieran tomar distancia para conceptualizar racionalmente el mensaje didáctico.⁸

En 1984, en una de las llamadas "telenovelas pro-desarrollo" de la India, se ha introducido un mecanismo conceptualizador como los sugeridos en base a la concepción brechtiana.⁹

Tanto en el caso de la serie "Sentencia" como en las telenovelas pro-desarrollo aparece la emoción dramática como un recurso para entretener al televidente, pero finalmente, distractor o bloqueador del aprendizaje; emoción, entonces, que es preciso neutralizar o contrarrestar con nociones conceptualizadoras.

Sin embargo, la investigación de la recepción permite enfrentar la relación aprendizaje-emoción de una manera diferente, haciendo innecesario "racionalizar" la emoción y el género narrativo.

– Es preciso distinguir la eficiencia diferencial entre escuela y televisión. Si a la TV se le asignan objetivos operacionales de la tecnología educativa, se concibe erróneamente al medio televisivo como un instrumento extensionista del aula escolar; se cae en el error de concebir la TV sin una fisonomía y un lenguaje semiótico específico.

Pero el lenguaje icónico concreto de la TV es más apto para la identificación emocional que para la abstracción escolar; el mundo de la imagen audiovisual es más bien sugerente, evocador, polisémico, glamoroso. Es un lenguaje más de asociación que analítico-articulado y que afecta a la fantasía, a la emoción y al deseo que a la razón crítica y analítica. El divorcio introducido por Platón entre Razón y Fantasía ficcional-placentera fue brutalmente acentuado en Occidente desde el siglo XVII en adelante por el iluminismo racionalista, lo cual dificulta enormemente la comprensión y el manejo de un medio como la televisión.

– La narrativa televisiva, entonces, no comunica eficientemente los objetivos específicos y segmentados de la educación escolar; los objetivos adecuados y posibles para el medio televisivo son más bien: difundir masivamente - emocionar - legitimar - valorar - prestigiar - sensibilizar - motivar - aprestar.

Si se acepta esta nueva perspectiva, entonces no es preciso "escolarizar" ni "racionalizar" la narrativa televisiva. Por el contrario, para que cumpla una función formativa basta con asignarle los objetivos propios de la TV.

En el caso de la serie "Sentencia", el dramatismo emocional de los casos legales es profundamente formativo acerca de los males que causa la pasividad y la ignorancia. Además, esa serie debió haber motivado a recurrir a los profesionales de la justicia, sin cuya ayuda especializada todo conocimiento es bastante inoperante.

Este último punto remite a la realidad que para

⁸ Cfr. Nota sobre la evaluación de "Sentencia". *Op. cit.* pgs. 12-19.

⁹ Cfr. "Telenovelas para el desarrollo en la India". E. Rogers, A. Singhal. Estudios sobre las culturas contemporáneas. *Op. cit.* pg. 302. También: Telenovelas pro-desarrollo. Chasqui N° 31, julio-sept. 89. Quito. pgs. 8-41. "Pro-development soap operas: a new approach to development communication". W. Brown, A. Singhal y E. Rogers. Media Development. 4/1989. London. Pgs. 43-47.

los pobres el acceso a la justicia no es sólo cuestión de desconocimiento conceptual, sino más bien de inaccesibilidad a los servicios y a los profesionales, mediadores necesarios para la solución de sus problemas.

Utilidad operativa

En síntesis, la tradicional educación por TV ha sido imaginada para remediar problemas del sistema escolar formal, lo cual no ha dado resultados exitosos.

Desde la perspectiva del receptor aparecen necesidades educativas más vinculadas con la calidad de la vida cotidiana de la familia, con el desarrollo personal, social y económico de los grupos sociales.

Estas necesidades pueden ser mejor satisfechas con géneros televisivos de gran audiencia, apreciados por el propio televidente como altamente entretenidos y educativos.

Desde el receptor, entonces, es posible descubrir y experimentar nuevas temáticas educativas y culturales y nuevos géneros para una TV que contribuya al desarrollo.¹⁰

La relevancia práctica de este enfoque es plantear una nueva forma de televisión educativa para el desarrollo, la cual se origina a partir de las necesidades percibidas por el televidente y se elabora en programas de los géneros televisivos y formas semióticas percibidas como educativos para la audiencia. Estos programas son apreciados por las estaciones de TV, pues son masivos y de alta audiencia.

Estas conclusiones obtenidas desde el estudio empírico de la recepción televisiva, coinciden con las nuevas tendencias educativas que tienden a reforzar el trabajo de los grupos de base para su propio desarrollo. El estudio de la recepción ayuda a ubicar el papel que la televisión puede desempeñar en este nuevo enfoque educativo, que se dirige mucho más a la actitud y a movilizar que a conceptualizar.

A este respecto, Robert A. White estima que

“el enfoque más productivo en los estudios de medios podría ser no el grado en que los medios imponen sus mensajes e ideologías a las audiencias, sino más bien la actividad de los usuarios para crear su propio mundo cultural. La intervención (comunicación) para el desarrollo, entonces, llega a ser un proceso de comprensión y alimentación de esta creatividad cultural”.¹¹

Es necesario seguir profundizando esta nueva forma de televisión educativa para el Desarrollo, fundada en las propias percepciones del televidente y en las características y condiciones de operación del medio.

Estas nuevas bases proporcionadas por el estudio de la recepción televisiva pueden ayudar a romper el actual vacío conceptual y el estancamiento práctico que impiden la contribución de la televisión ante los problemas de desarrollo en América Latina.

En efecto, ya que los esfuerzos de comunicación para el desarrollo impulsados hasta ahora no han sido capaces de incorporar el medio televisivo de modo masivo y permanente a esta tarea y mucho menos a las estaciones privadas de TV, una proposición innovadora de Televisión para el Desarrollo, con alta audiencia entre los televidentes y con el interés y ventajas para las propias estaciones emisoras, puede ser útil no sólo ante las urgencias de nuestra propia región sino además para acelerar logros en otras zonas subdesarrolladas.¹³

¹⁰ Fuenzalida Valerio y Hermosilla María Elena. *Visiones y ambiciones del televidente. Estudios de recepción televisiva*. CENECA/UNESCO. Santiago. 1989.

¹¹ “Media, Politics and democracy in the developing world”. Robert A. White. Centre for the study of communication and culture. London. April 1988. (mimeo). También: *Communication research trends*. Vol. 9 (1988/89). N° 3. London.

¹² Kunczik Michael. *Communication and social change*. Bonn. Friedrich Ebert Stiftung. 1985. También: McAnany Emile. *From modernization and diffusion to dependency and beyond: theory and practice in Communication for social change in the 1980s*. Development communications in the Third World. College of Agriculture. University of Illinois at Urbana-Champaign. 1984. Pgs. 1-14. Sánchez Ruiz Enrique. *Requiem por la modernización*. Universidad de Guadalajara. 1986. Hornik Robert. *Communications Complement in Development*. *Journal of Communication* Vol. 30 (1980), 2. pgs. 10-24.

LA CALIDAD DE LA EDUCACION PRIMARIA, MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA Y COMUNIDAD CIVIL: EL PROYECTO “PRIMERO MI PRIMARIA... PARA TRIUNFAR”

José Bernardo Toro A.*

La calidad de la educación preocupa a los países desarrollados: durante la campaña presidencial de la revista Time urgía a los candidatos Bush y Dukakis a presentar soluciones al “problema número uno de los Estados Unidos”, la calidad de la educación.¹

Economistas de reconocido prestigio señalan la baja calidad de la educación como una de las causas principales de la pérdida del liderato económico de los Estados Unidos frente a Europa Occidental y Japón.² Esta preocupación ha llevado al Presidente Bush a denominarse como “El presidente de la educación” y a destinar incentivos económicos para colegios y docentes que trabajen significativamente por mejorar la calidad de la educación.³

Desde hace más de 20 años, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe han considerado la calidad dentro de las políticas educativas a nivel continental: Esto lo confirman las Conferencias de Buenos Aires 1966, Venezuela 1971, México 1979, etc.⁴

A nivel internacional, la investigación ha señalado los diferentes factores que inciden, positiva o negativamente, en la calidad del proceso educativo.⁵

En Colombia, Facundo y Rojas han subrayado la inexistencia de una aproximación sistemática sobre el concepto de calidad educativa⁶ y ellos mismos han propuesto una definición que la han trabajado empíricamente⁷: “... una educación de calidad es aquella cuyas características básicas permiten satisfacer las necesidades de formación y capacitación que le plantea la sociedad en la cual se da” (pág. 280).

La definición anterior requiere poder establecer un “mínimo consensual” sobre las necesidades sociales que se espera satisfaga la educación; si las satisface es una educación de calidad.

Al parecer se tienen elementos suficientes y criterios para poder mejorar la calidad de la educación: investigación relevante, un marco político en favor de ella que se revela en los foros internacionales, en programas gubernamentales como el Plan de Fomento y su programa de universalización de la primaria; en el porcentaje del gasto dedicado a la educación (alrededor del 3% del PIB) el cual aunque por debajo del promedio de los países en desarrollo (3.9%), está muy encima de otros gastos sociales como salud

* José Bernardo Toro. Director del Programa de Comunicación Social de la Fundación Social, Bogotá, Colombia.

¹ White, Jack E. Education: Getting what you pay for, campaign Issues, en *Time Magazine*, Sep. 12/88 p. 8-9.

² Thurow C. Lester. *Zero Sum Solution: an economic and political agenda for the 80's*, Simon and Schuster inc. New York, 1986 (Ver especialmente cap. 7).

³ Shapiro, Walter. Reagonomics with Human Face, en *Time Magazine*, feb. 20/89. En el presupuesto presentado al Senado, Bush propone destinar 6 millones de dólares para premiar los 25 mejores profesores de cada Estado de la Unión.

⁴ Blat Jimeno, José. *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio de Siglo*, México D.F., UNESCO, 1979.

y vivienda (ver cuadros 1 y 2)⁸. Por otra parte, los estudiantes, los padres de familia y la sociedad en general desean y buscan (a veces con sacrificios heroicos) una educación de calidad para sus hijos a la vez que se reconoce a nivel público y privado la necesidad de ella para lograr mejores niveles de desarrollo.

En las diferentes esferas sociales, ya sean políticas, económicas, culturales, familiares o de conversación callejera, nadie pone en tela de juicio la necesidad de tener una educación de calidad. Pero parece que esta serie de certezas particulares o privadas no se han convertido en un consenso y en un movimiento social. Las preguntas obvias que surgen de este análisis se podrían enunciar así: (cuadros 1-2)

Dados este conjunto de certezas particulares y privadas en favor de la calidad de la educación,

¿cómo convertir las en un gran consenso social, en un movimiento masivo?

¿Pueden los medios masivos contribuir a este consenso social?

¿Cómo sería una estrategia dirigida a tal propósito?

Sobre estas preguntas iniciales se comenzó a trabajar en 1986 en CENPRO TV., contando con el apoyo institucional y económico de la Fundación Social⁹, estas preguntas dieron origen a "Primero mi Primaria... para Triunfar", el cual es uno de los proyectos que opera el Programa de Comunicación Social de la Fundación.

El propósito de este documento es describir dicho proyecto, lo que se hará en tres partes:

Se describen y analizan los objetivos, bases conceptuales, criterios y diseño general del proyecto; los aspectos de ejecución y puesta en operación; la operación, algunos indicadores iniciales de impacto y se bosquejan las perspectivas de las fases siguientes, lo mismo que las limitaciones identificadas o potenciales.

Se espera que el conjunto contribuya a visualizar otros posibles usos de los medios masivos en favor de la educación y a la crítica y análisis de esta experiencia.

⁵ Son numerosos los estudios sobre los factores y variables que inciden sobre la calidad del proceso educativo y que sugieren formas de analizarlos. A riesgo de omisiones importantes, entre otros se pueden citar:

- Schiefelbein, Ernesto y Joseph Farrel. *Eight year of their lives*, IDRC, Ottawa, 1982.
- Schiefelbein, Ernesto y John Simmons. *Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo*, IDRC, Ottawa, 1981.
- Bloom, Benjamín. *Human Characteristics and School Learning*, New York, McGraw Hill, 1976.
- Chadwin, Clifton. *Variables e indicadores de Calidad en Educación: determinantes de la Calidad en la Educación*, Santiago, CIENES, 1987.
- Schiefelbein, Ernesto. *Siete estrategias para elevar la calidad y eficiencia del sistema educativo*, Santiago, 1988 (mimeo).
- Gómez-Buendía, Hernando y Rodrigo Losada L. *Organización y conflicto: La Educación Primaria oficial en Colombia*, IDRC, Ottawa, 1984.
- Avalos, Beatrice y Wadi Haddad. *Reseña de la Investigación sobre la efectividad de los maestros en Africa, América Latina, Filipinas, India, Malasia, Medio Oriente y Tailandia: Síntesis de resultados*, IDRC, Ottawa, 1981.
- Casteel, Doylle. Comportamientos verbales del Maestro relacionados con el manejo del salón de clase, en *Revista Educación Hoy*, Bogotá, 1979, N° 52.
- Madaus, George, Peter Airasian y Thomas Kellaghan. *School Effectiveness*, McGraw Hill, New York, 1980.
- Toro, José Bernardo e Isabel De Rosa. Papito, yo por qué tengo que repetir el año, Los patrones de Atribución de Repetencia, en *Revista Educación Hoy*, Año XIV, N° 79, Bogotá, 1984.

⁶ Facundo, Angel y Carlos Rojas. *La Calidad de la Educación Secundaria: lo que dice la investigación*, Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, 1982.

⁷ _____. Calidad de la Educación o la Satisfacción de las necesidades sociales por medio de la educación, en *Memorias del V Congreso Nacional de Sociología*, Medellín, 1985 pág. 275-286.

⁸ Muñoz, Pedro. *Reflexiones acerca de la estructura económica de Colombia y cómo afectarla para combatir la pobreza*, FUNDACION SOCIAL, Bogotá, 1988 (mimeo).

⁹ La FUNDACION SOCIAL es una entidad sin ánimo de lucro cuyo patrimonio está constituido por una serie de Empresas que operan en el sector financiero y de servicios. Desde su fundación (1911) y por estatutos, todo el esfuerzo empresarial y la totalidad de las utilidades de las compañías (después de impuestos y reservas legales) deben ser destinadas a programas y proyectos sociales en beneficio de los sectores pobres (Ver: Fundación Social, Una trayectoria y una voluntad al servicio de los pobres, Documento Axiológico, Bogotá. 1988).

Cuadro 1

**GASTO PUBLICO TOTAL-GASTO PUBLICO SOCIAL COMO PROPORCION
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO-GASTO SOCIAL EN RELACION CON EL GASTO
TOTAL SEGUN PAISES**
(Porcentajes)

País	Gasto total PIB	Gasto social PIB	Gasto social Gasto total
Promedio Países OECD	41.1	25.0	59.8
América Latina			
Barbados	30.3	16.1	53.1
Chile (1981)	37.2	24.2	64.9
Panamá	37.7	14.0	37.1
Trinidad (1981)	30.3	10.8	35.7
Venezuela (1983)	25.9	10.3	39.8
Argentina	28.6	11.4	40.0
Brasil	20.8	10.0	48.3
Colombia (1981)	20.0	8.3	41.3
Costa Rica	18.5	13.2	71.2
México	30.0	8.4	28.0
Paraguay	12.2	5.9	48.1
Uruguay (1983)	24.9	15.5	62.5
Bolivia	21.8	3.7	16.8
El Salvador (1983)	17.5	5.4	30.9
Guatemala (1979)	11.4	3.0	26.4
Guyana (1978)	42.0	11.1	26.4
Honduras (1979)	19.8	6.6	33.1
Nicaragua (1980)	28.9	9.7	33.5
Perú (1981)	21.6	4.1	19.0
R. Dominicana	13.6	5.7	41.6
Promedio	24.7	9.9	39.9

Fuente: Muñoz, Pedro. Reflexiones acerca de la estructura económica de Colombia, etc. *op. cit.* pág. 12.

El proyecto “Primero mi primaria... para triunfar”.¹⁰

El proyecto “Primero mi primaria” es uno de los proyectos del Programa de Comunicación Social (PCS), que depende institucional y econó-

micamente de la Fundación Social¹¹. El Programa de Comunicación Social opera, al mismo tiempo, otro tipo de proyectos como el programa

¹⁰ Muchos de los conceptos y análisis de la descripción siguiente, se encuentran consignados en:

Toro, José Bernardo y Martha C. Rodríguez. *Plan de Desarrollo 1989-1990 del Programa de Comunicación Social: Antecedentes, fundamentación, características y perspectivas*, Documento de trabajo presentado al Taller

de Planeación Social, Subgerencia de Programas Sociales, Fundación Social, Bogotá, febrero (6-8), 1989 (mimeo).

¹¹ La Fundación Social auspicia y financia otra serie de programas en el Área de desarrollo y participación comunitaria en Bogotá, Ibagué, Manizales y Matituy (Pasto). Programas en el área de Educación: escuelas populares, desarrollo curricular para sectores pobres y capacitación. Programas para el fomento y desarrollo de la Microempresa.

Cuadro 2

**PARTICIPACION DE GASTO PUBLICO TOTAL Y DE LOS COMPONENTES
DEL GASTO SOCIAL EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO. 1970-1981**

Período	Gasto Público Total	Educación	Salud	Seguridad	Vivienda	Otros	Total Gasto Social
1970-1972	17.73	3.17	1.00	2.29	0.47	0.08	7.01
1973-1975	16.48	3.36	0.94	2.22	0.44	0.16	7.12
1976-1978	15.73	3.00	0.75	2.51	0.31	0.17	6.74
1979-1981	17.92	3.08	1.00	3.21	0.28	0.18	7.75

Fuente: Muñoz, Pedro. Reflexiones acerca de la estructura económica de Colombia, etc. *op. cit.* pág. 14.

“Educadores de Hombres Nuevos”, dirigido a los docentes de todo el país y que se transmite por televisión los lunes, martes y viernes; “La Catequesis por Televisión” dentro de la programación de televisión educativa para las escuelas primarias (9 clases a la semana); La “Santa Misa por Televisión” para los enfermos, presos y campesinos. Estos tres programas se operan en colaboración con el Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION), la Universidad Javeriana y CENPRO TV. (empresa de la Fundación Social).

Adicionalmente, el PCS. apoya con materiales impresos a las escuelas que siguen la “Catequesis por Televisión”; desarrolla un proyecto de uso de video a nivel parroquial y está iniciando un proyecto sobre educación ciudadana. Dentro de este contexto institucional y operativo se ubica “Primero mi Primaria” como una actividad que, al mismo tiempo que interactúa con los demás proyectos, tiene sus objetivos y lógica propios.

El objetivo general del proyecto es desarrollar un sistema de comunicación a nivel nacional para movilizar participadamente a directores y docentes de escuelas en favor del mejoramiento de la calidad de la educación primaria, preferentemente, la primaria pública.

Como objetivos específicos se señalan:

- Creación de un sistema de comunicación de doble vía con directores y docentes de primaria que combine medios masivos y comunicación directa.

- Generar una identidad de actuación participativa en directores y docentes para modificar factores que afectan la calidad de la educación primaria.

- Posicionar frente a la opinión pública la importancia de la primaria y del docente.

La lectura del objetivo general muestra tres elementos:

- El carácter macro del proyecto (sistema de comunicación a nivel nacional).

- El carácter activo (para la movilización de un estrato específico de población: directores y docentes).

- El sesgo del proyecto: movilización participativa en favor de la calidad de la educación primaria, preferentemente la primaria oficial.

Aunque el proyecto incluye en sus servicios a la primaria del sector privado, es la oficial la que ocupa un lugar preferente dentro de la intencionalidad tanto por propósito de la Fundación Social como por la representatividad: el 85% de la primaria del país es oficial y ella constituye la oportunidad educativa más importante para el sector pobre.

Estas características hacen de “Primero mi primaria” un proyecto macro de comunicación intencionada: su función no es simplemente difundir algo o tener adeptos, sino que pretende lograr mover acciones y decisiones con intenciones específicas. Todo el conjunto de intencionalidades educativas que busque el proyecto, debe estar enmarcado dentro de la Axiología de la Fundación Social, es decir debe

buscar beneficiar la educación de los sectores pobres.¹²

Una mejor comprensión de los objetivos requiere precisar otros conceptos: qué se entiende por movilización participada y sus implicaciones, qué se entiende por identidad de actuación, qué tipo de factores se quieren modificar, bajo qué perspectivas se piensa posicionar la imagen del maestro y de la primaria.

Cómo se entiende la movilización participada

En términos generales la movilización se entiende como la convocación de voluntades para actuar en la búsqueda de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos.

Es la conciencia colectiva, es decir, saber que lo que yo hago y decido en mi campo de acción y trabajo, está siendo hecho y decidido por muchos otros, por las mismas razones y finalidades, lo que da estabilidad a la movilización y la puede convertir en un proceso de cambio.

Si el propósito de la movilización es pasajero (una manifestación, una fiesta) se convierte en un evento. Si el propósito requiere dedicación continua se convierte en un proceso que produce resultados cotidianamente.

A veces se confunde la movilización social con las manifestaciones, con la convocación física de las personas en un mismo espacio.

La movilización participada no requiere que las personas estén físicamente juntas o se conozcan; lo que se requiere es:

- Conocer y compartir el significado y la interpretación, es decir, poder tener la certeza colectiva que lo que yo hago, es hecho y entendido por otros muchos de la misma manera.
- Conocer y compartir la finalidad a la que conduce mi acción es decir, que mi actuación diaria, que yo sé que está siendo hecha por

muchos otros, está toda orientada a un propósito común que todos juzgamos válido.

Son estos criterios generales los que definen a nivel macro una comunidad y la participación social.

El nivel micro de la participación tienen una variable adicional distintiva: la interacción cotidiana en el espacio y el tiempo (una comunidad de barrio, por ejemplo).

Los criterios enunciados permiten establecer los prerequisites fundamentales que debe tener un programa de comunicación que busca la movilización social masiva de sectores específicos de población (en este caso directivos y docentes de primaria).

Una propuesta de movilización que busque un beneficio social debe ofrecer y considerar simultáneamente los siguientes elementos:

Comprensiones adecuadas: explicaciones sólidas sobre los problemas a resolver, situaciones a crear o modificar, sentido y finalidad de las decisiones a tomar y de las acciones a seguir.

Indicación de las decisiones y acciones que están al alcance de las personas, que son posibles dentro de su campo de acción y trabajo diario y la explicación de cómo y por qué contribuyen al propósito buscado.

Colectivización de la propuesta de comprensiones, decisiones y acciones: esta es la función de los medios de comunicación, poder dar a conocer a todos que las acciones propuestas a cada uno están siendo propuestas a muchos otros, por las mismas razones y finalidades.

Identificación de criterios e indicadores que le permitan saber a cada persona si su entorno y la globalidad están cambiando en la dirección deseada. Este es un factor de dinamización.

La ausencia de cualquiera de estos prerequisites tiene diferentes consecuencias. Si se ofrecen análisis y comprensiones sin alternativas de decisiones y acciones al alcance de la persona, se puede crear desaliento o rechazo a los posibles cambios. Si se ofrecen alternativas de decisión o acción sin explicaciones o comprensiones adecuadas, se pueden generar activismos pasajeros, movimientos erráticos o caudillismos y no se logra autonomía en el participante.

¹² “La Historia de la Fundación (...) nos muestra claramente cómo la Institución desde sus orígenes definió como objetivo central el servicio a los Pobres”. (FUNDACION SOCIAL, Una Trayectoria y una voluntad al servicio de los pobres. Documento Axiológico, Bogotá, 1988, cap. V; p. 75).

Si no hay colectivización no hay movimiento. Si no hay indicadores y criterios para percibir los cambios, se genera desinterés.

Mobilización social participativa a nivel macro

Con lo dicho se puede afirmar que la movilización social participativa es la que caracteriza el concepto de comunicación social. Esta movilización puede tener diferentes enfoques y propósitos. Para “Primero mi primaria” como proyecto del programa de comunicación social de la Fundación Social, el enfoque es buscar la movilización participativa en favor de la calidad de la educación de los niños pobres.

Esta visión y la naturaleza de un programa de comunicación social a nivel macro, tiene varias implicaciones:

- Asegurarse que las variables que se activan y movilizan son de naturaleza macro y para el bien común (La movilización de variables micro y macro tiene lógicas distintas).
- Movilizar variables que se les conozca su efecto directo o indirecto en beneficio de los sectores pobres.
- Proponer formas de actuación que permitan convertir propuestas macro en actuaciones cotidianas (solo así las propuestas pueden superar el nivel del discurso).
- Buscar las mejores combinaciones de medios que permitan niveles de cobertura y efectividad razonables. (La cobertura y la efectividad son variables inversamente relacionadas).

Como en los programas de movilización social hay que garantizar cobertura, colectivización y al mismo tiempo comprensiones y propuestas de acción dentro de la vida diaria, la selección y combinación de medios es particularmente compleja. La figura 1 muestra los diferentes canales que usa el Programa de Comunicación Social y sus diferentes posibilidades de combinación según los propósitos, poblaciones y niveles de participación.

Como se verá, “Primero mi primaria” combina la red de correo directo con las escuelas, el material impreso y la televisión comercial y educativa.

Actuación participativa y clasificación de los factores

Movilizar significa producir una acción orientada hacia una meta. En el caso de “Primero mi primaria” y como lo indica uno de los objetivos específicos, el proyecto busca generar una identidad de actuación participativa en directores y docentes para modificar factores que afectan la calidad de la educación primaria.

Esa identidad de actuación se logra cuando es posible proponerle a todo un sector de población un conjunto de acciones que al mismo tiempo que contribuyen a la finalidad o meta buscada, pueden hacerse dichas acciones en el mismo campo de trabajo.

La pregunta práctica de “Primero mi primaria” fue esta: si queremos hacer una movilización masiva de directores de escuela y docentes de primaria, debemos poder identificar cuáles son los factores de calidad sobre los que realmente pueden trabajar.

Con base en la investigación y experiencia disponible¹³, se elaboró una clasificación de factores de calidad en tres grupos, según las posibilidades de ser modificados:

- Factores que se pueden modificar por comportamiento cotidiano.
- Factores que se pueden modificar por inversión.
- Factores que se pueden modificar por opinión.

¹³ Algunos de los estudios considerados para la elaboración del cuadro de factores, ver en referencia (5). Ver También:

- Muñoz Izquierdo, Carlos y Silvia Schmelkes. *Los Maestros de Educación Básica: Estudios de su mercado de trabajo*; Centro de Estudios Educativos, Secretaría de Educación Pública, México, 1983.
- Parra, Rodrigo y Leonor Zubieta. *El Maestro y la Comunidad, La Imagen del Maestro rural en Colombia*, en *Revista Educación Hoy*, Bogotá, Año XII, N° 67-68, 1982.
- PROMULCAD-MEN-OEA. *La Capacitación docente desde la perspectiva comunitaria y el mejoramiento cualitativo de la educación*, Bogotá, PROMUNCAD, 1981.

Figura 1
**LA COBERTURA Y LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA
 DE COMUNICACION SOCIAL SEGUN CANALES**

COBERTURA	EFECTIVIDAD	Canal	Posibles propósitos	Población	Participación
		INTERGRUPAL	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción y conocimiento. - Expresión y negociación directa de Intereses personales o del grupo. - Capacitación en habilidades y destrezas para manejo de Mensajes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Directivos. - Docentes. - Párrocos. - Agentes Pastorales. - Instituciones. 	Activa.
		RED	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de Mensajes Objetivados (a). - Información directa y simultánea a las personas involucradas en el fenómenos (desde el centro). - Expresión de necesidades e intereses de las personas involucradas en el fenómeno (desde los usuarios). - Relaciones entre usuarios (nivel óptimo de Desarrollo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Directivos. - Docentes. - Párrocos. - Alcaldes. - Instituciones. 	Activa.
		IMPRESO	<ul style="list-style-type: none"> - Posesión y uso de Mensajes Objetivados. - Permanencia en el tiempo del Mensaje. - Creación de Presencia. - Facilitar discusión continua del Mensaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Directivos. - Docentes. - Párrocos. - Alcaldes. - Instituciones. 	Activa o pasiva según uso del mensaje objetivado.
		VIDEO	<ul style="list-style-type: none"> - Posesión y uso del Mensaje Objetivado. - Permanencia en el tiempo del Mensaje. - Interacción Grupal del Mensaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes y grupos pastorales. 	Activa o pasiva según uso del mensaje objetivado.
		T.V.	<ul style="list-style-type: none"> - Masificación de Mensajes, su sentido y simbología. - Identificación masiva de nuevos sentidos y contenidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Población en general. 	Pasiva.

(a) Mensaje objetivado: contenido puesto en un objeto: afiche, cartilla, video, etc.

Nota: La combinación adecuada de Canales permite racionalizar la efectividad y la cobertura a niveles deseables.

COMPRESIONES Y DECISIONES QUE DEBEN ACTUARSE CONJUNTAMENTE PARA EL MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LA PRIMARIA SEGUN CATEGORIAS DE ADULTOS QUE DECIDEN Y ACTUAN EN EL PROCESO EDUCATIVO

CATEGORIAS DE ADULTOS	COMPRESIONES Y DECISIONES
I. Adultos que actúan como Agentes Educativos inmediatos del niño en primaria: Directores de escuela, docentes, Supervisores, Jefes de Núcleo. (Se modifican por comportamiento cotidiano).	<ul style="list-style-type: none"> a) Nombrar a los mejores profesores en primero y segundo de primaria para lograr el éxito escolar temprano en todos los niños. b) Aprovechar al máximo la longitud del año escolar para ampliar el tiempo y las oportunidades de aprendizaje de los niños. c) Colocar tareas escolares adecuadas y atractivas que se puedan resolver con los aprendizajes e informaciones de la clase y posibles según el nivel socioeconómico de los niños. d) Actuar siempre con expectativas positivas sobre los niños para que ellos adquieran un autoconcepto positivo. e) Poner atención a los cuadernos como primera obra escrita de los niños. Especial cuidado en la selección de textos. Promover la lectura libre en la casa. f) Diseñar una enseñanza rica y atractiva en contenidos y actividades. g) Distribuir los niños de mejor rendimiento en los cursos paralelos. No colocar los niños de bajo rendimiento en un solo curso. h) Diseñar actividades escolares y extraescolares teniendo en cuenta los grupos de amigos ("barras"): concursos, campeonatos, fiestas. i) Entender la evaluación como la observación continua de los niños para ver si todos están aprendiendo bien y a tiempo lo que deben aprender. j) Respetar las diferentes etnias y tradiciones culturales.
II. Adultos que actúan a través del Estado: Legisladores, Decisores, Administradores, Secretarios de Educación, Alcaldes, Directores de Distrito, etc. (Se modifican por inversión).	<ul style="list-style-type: none"> a) Adecuación de la infraestructura física de las escuelas. b) Garantizar Servicios públicos de agua, luz, alcantarillado, sanitarios, patios de recreo en las escuelas. c) Dotación de textos y materiales, respetando etnias, lenguas y tradiciones culturales. d) Bibliotecas escolares. e) Capacitación docente. f) Mobiliario escolar, tableros, tiza, etc. g) Pago a los profesores en su sitio de trabajo para no perder tiempo escolar. h) Transporte escolar o ubicación adecuada de las escuelas. i) Uso de la investigación para la toma de decisiones. j) Adecuado sistema estadístico para prevenir o corregir fallas. k) Sistema de comunicación interna al Sistema Educativo.
III. Adultos de la Sociedad Civil: Padres de Familia, Profesionales, Empresarios, Intelectuales, Periodistas, Opinión Pública en General. (Se modifican por opinión).	<ul style="list-style-type: none"> a) Valoración del trabajo docente en primaria. b) No atribuir al niño el fracaso, sino al Sistema de enseñanza y a las condiciones creadas por los adultos. c) Desarrollar una percepción colectiva del niño. No basta que nuestros hijos estén bien, se requiere una preocupación colectiva por el éxito escolar de todos los niños. d) Valoración y preocupación por el prestigio de la educación pública. En ella estudia la mayor parte de los niños. e) Creación de otros espacios sociales para la vida infantil y juvenil (clubes, espacios deportivos, revistas, olimpiadas, bibliotecas, etc.). f) Valoración de todas las etnias y diferencias culturales. g) Actuar y vigilar sobre las decisiones curriculares.

Tomado de: Toro, José Bernardo, *Calidad de la Educación, Productividad y Medios Masivos*. Informe preliminar al Foro Internacional sobre la Calidad de la Educación y la Escuela, Bogotá, 1988.

Sobre esta clasificación se hizo un trabajo posterior para darles un enunciado positivo, que fuera al mismo tiempo fuente de comprensión de las características del factor y criterio para las decisiones y actuaciones en el campo de trabajo.

La figura 2 muestra en detalle la clasificación de los factores de calidad, transcritos como “comprensiones y decisiones” y según tipos de adultos que deciden y actúan en el sistema educativo.

Esta clasificación delimita la identidad de actuación sobre los factores, de tres grupos de agentes del sistema educativo:

- agentes inmediatos al niño: maestros, directores, supervisores;
- agentes que actúan a través del Estado: legisladores, Ministro y Secretarios de Educación, Alcaldes, etc.;
- agentes o adultos de la sociedad civil: padres de familia, empresarios, intelectuales, etc.

Según esto, “Primero mi primaria” se orienta a movilizar la actuación de los adultos que rodean al niño y a buscar las comprensiones y actuaciones sobre los factores que se modifican por trabajo diario, por comportamiento cotidiano. (Categoría I de la figura 2 y 2 factores de opinión (Categoría III): valoración del trabajo del docente y valoración de la educación primaria.

El diseño general del proyecto

Todos los elementos conceptuales descritos, concurren en el modelo general de un proyecto de comunicación intencionada que combine medios masivos y comunicación directa por correo. La figura 3 detalla cada uno de los aspectos del modelo.

Conviene subrayar dentro del modelo la diferenciación de las posibilidades comunicativas de los medios masivos y de la comunicación directa.

En un proyecto de movilización participativa, los medios masivos pueden generar colectivización al mensaje central del proyecto, es decir, generar la conciencia de que lo que yo hago está siendo hecho también por otros en otros lugares

por las mismas razones. Los medios masivos permiten llegar a muchos con la propuesta (cobertura), le dan *status* (alto nivel de valoración) al mensaje o meta de la movilización y permiten introducir un nivel iconográfico (imágenes) específico a la movilización.

Sin embargo un proyecto de movilización requiere de otros elementos comunicativos que sólo se pueden lograr a través de la comunicación directa con la población que se moviliza: sentido personal, enviar las propuestas de acción cotidiana (lo que hay que hacer todos los días para lograr la meta), profundización sobre el mensaje y permanencia en el tiempo y espacio del mensaje, lo cual permite volver una y otra vez sobre él.

La ejecución del proyecto

La figura 4 muestra el modelo operativo de “Primero mi primaria” que es la aplicación del modelo general (Figura 3), al caso de la movilización de directores, educadores y opinión pública alrededor de los factores que se modifican por comportamiento.

A continuación se hacen algunas anotaciones específicas siguiendo el orden horizontal de las categorías de la figura 4.

Prerrequisitos

Habiendo hecho la clasificación de los factores (Figura 2), era claro que el proyecto buscaría movilizar componentes que no requieren inversión: los de comportamiento cotidiano y opinión.¹⁴

Hacer las clasificaciones significó tomar varias decisiones.

¹⁴ Angela María Estrada y Martha C. Rodríguez hicieron, en 1986, las primeras clasificaciones de decisiones y comprensiones, revisando la literatura disponible. Ver: Toro José Bernardo, Angela María Estrada y Martha C. Rodríguez, *La Creación de Opinión Pública y la Calidad de la Educación: Desarrollo de una Estrategia de Comunicación Masiva para el Fomento de Comprensiones y Decisiones sobre Factores de Calidad del Sistema Educativo*, Protocolo General, CENPRO TV, Bogotá, febrero de 1986.

Figura 3

MODELO GENERAL DE COMUNICACION INTENCIONADA PARA LA MOVILIZACION Y PARTICIPACION DE POBLACIONES ESPECIFICAS, COMBINANDO MEDIOS MASIVOS Y COMUNICACION DIRECTA

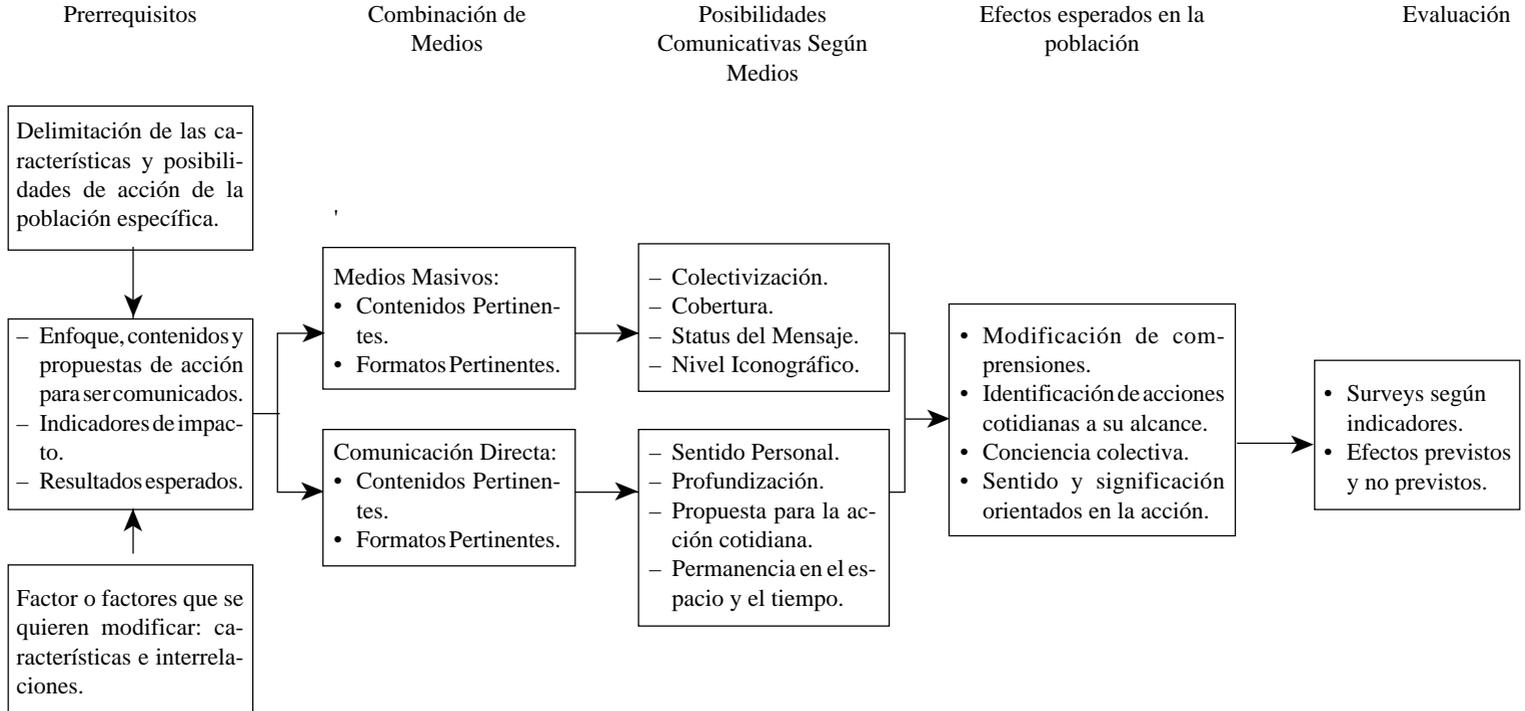
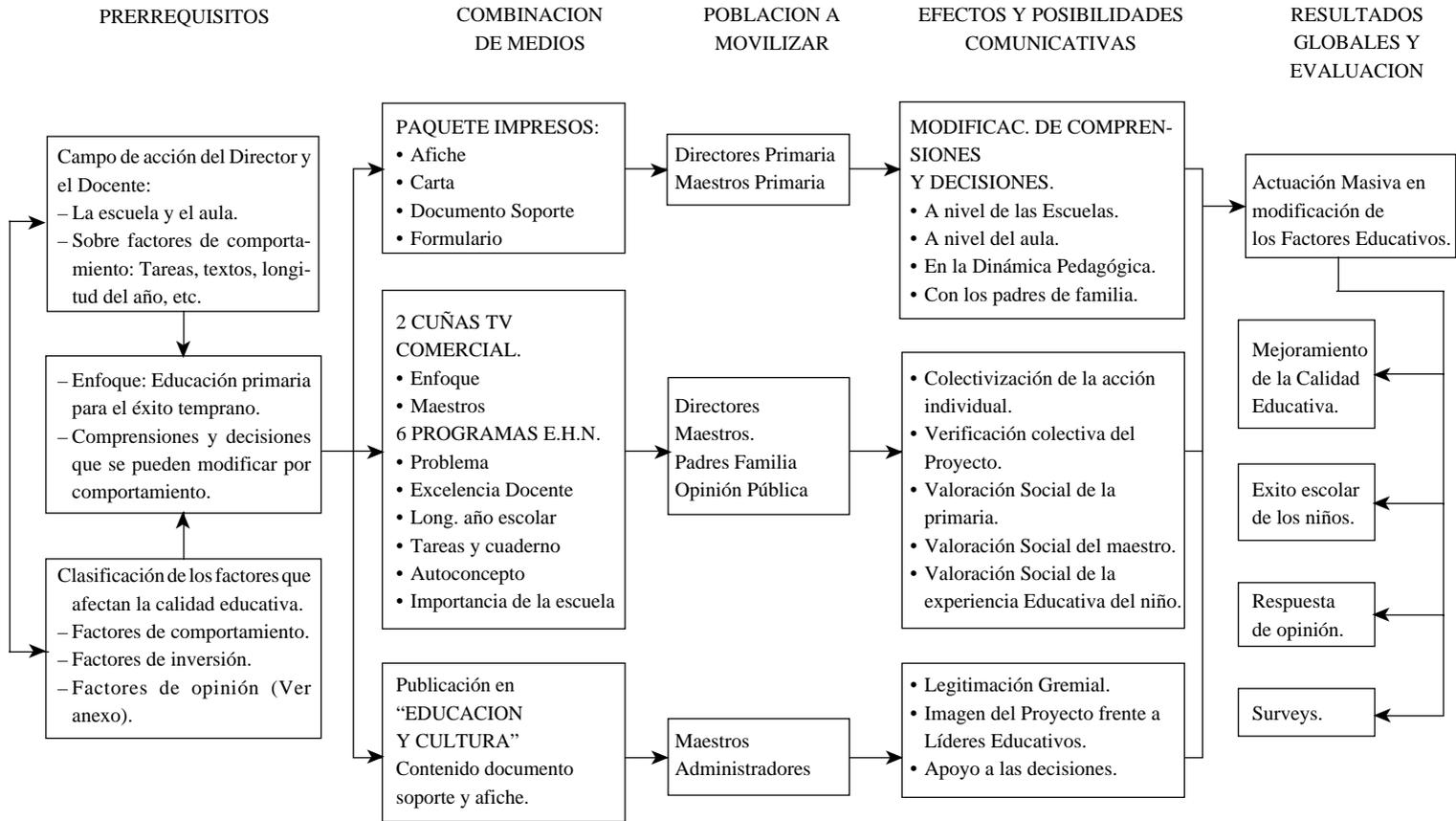


Figura 4

EL MODELO OPERATIVO DE COMUNICACION INTENCIONADA EN EL PROYECTO “PRIMERO MI PRIMARIA” PARA LA MOVILIZACION DE DIRECTORES, EDUCADORES Y OPINION PUBLICA EN GENERAL



Definir como enfoque de toda la movilización, el éxito, el triunfo educativo del niño. Frente a varias posibilidades (solidaridad, paz, productividad) se vio que era necesario darle relevancia a la primaria, como un campo de éxito para el niño. Todo el sentido del proyecto se sintetiza en el nombre “Primero mi primaria... para triunfar”.

Seleccionar un número específico de comprensiones y decisiones para proponer a los directores y docentes. Estas fueron:

- El nombramiento de los mejores profesores en 1° y 2°.
- La longitud del año escolar.
- El cultivo y desarrollo del autoconcepto.
- El manejo del cuaderno.
- Las tareas escolares.
- Los textos escolares.
- El grupo de compañeros.
- La promoción automática se incluyó como un factor, producto de una decisión oficial.

El enfoque de la primaria como un espacio de triunfo y de éxito, aparece en toda la estrategia de comunicación.

Combinación de medios

Seleccionado el enfoque se invitó a diferentes agencias de publicidad a concursar, proponiendo un nombre que sintetizara el contenido y espíritu del proyecto. Las propuestas finalistas fueron:

“Derecho al Triunfo” y “Primero mi primaria... para triunfar”. Se decidió por la segunda propuesta por ser más específica y de más contenido educativo.

El nombre del proyecto sirvió de criterio central para la construcción de los materiales impresos (afiche, documento soporte, carta remitosa), para el diseño de la cuña y el *slogan* de los programas de televisión que se produjeron en “Educadores de Hombres Nuevos”. A continuación se hacen algunas observaciones sobre cada uno de estos materiales y medios.¹⁵

¹⁵ Los interesados en obtener copia del afiche y del documento de soporte pueden escribir a J.B. Toro. Fundación Social AA 57931, Bogotá DE.

El afiche y documento soporte

Se vio como una estrategia de comunicación que podría servir para varios propósitos.

- Dar una visión sintética de los factores seleccionados, la forma de entenderlos y las decisiones que se pueden tomar en favor de la calidad de la educación.
- Si estos contenidos se incluyen dentro de un afiche con diseño gráfico atractivo, este puede ponerse en público en la escuela, enmarcarse o servir de instrumento para reuniones de padres y profesores.

Cada uno de los factores seleccionados fueron ampliados y profundizados en un documento de 12 páginas. Con él se buscaba que el director y los docentes pudieran tener más elementos de juicio y más enriquecimiento conceptual sobre cada uno de los factores. Este documento se imprimió bajo el nombre “Decisiones para el éxito escolar: lo que enseña la experiencia y la investigación”.

Se estableció, además, una carta con un formulario de respuesta. La carta busca conducir la acción del director dentro de los propósitos del plan y el formulario es una estrategia de evaluación formativa.

Las cuñas (spots publicitarios)

Las agencias que concursaron debían presentar los *Story Board* de dos cuñas, una referida al nombre del proyecto y otra a mejorar la imagen social del maestro.

Las cuñas se pueden describir así:

El *graffiti*: una pareja de niños aparece furtivamente con los implementos para hacer un *graffiti*. Lo hacen rápida y nerviosamente y escriben: “Primero mi primaria”. El niño y la niña se dan un saludo de triunfo mientras dicen: “Primero mi primaria...”, el niño se voltea al público y dice enfáticamente “para triunfar”. Se congela la imagen del niño y aparecen los créditos: “Programa de Comunicación Social” con los logos de la Fundación Social y Cenpro TV.

El maestro: aparecen sucesivamente un médico, un escultor, una enfermera y un constructor

en cuatro escenas sucesivas que tienen la misma estructura: cada una mira el reloj y se prepara para salir a una cita. Después aparecen los cuatro con otros compañeros, reunidos en un salón de clase y entra un maestro. Se ponen de pie, lo aplauden y el audio dice: “Y fue mi maestro el que afianzó mi mano para escribir futuro”. Congela cara del maestro y aparecen los créditos del Programa de Comunicación Social y los logos de la Fundación Social y Cenpro TV.

Esta descripción de las cuñas permite ver cuál era el propósito al emitir las: difundir y darle imagen a nivel nacional al nombre del proyecto, nombre que es en sí mismo el mensaje del proyecto. La cuña del maestro está orientada a mostrar que todos los presentes éxitos de una persona dependieron, en un tiempo, de un maestro efectivo.

Programas de “Educadores de Hombres Nuevos” (EHN)

A medida que se iba construyendo el contenido del afiche y del documento soporte, se fueron diseñando los 6 programas para televisión de (EHN). Este programa se transmite por la Cadena 1, en dos horarios los días viernes, los lunes por la Cadena 3 y los martes por la Cadena 2. Con sus 17 años de tradición, tiene una alta audiencia entre los maestros (más del 52% de los docentes lo ven semanalmente).

Los contenidos que se diseñaron fueron:

- El problema: cómo construir una educación para el éxito.
- La excelencia docente: qué características tiene un buen maestro.
- La longitud del año escolar: año largo e intenso fuente de rendimiento y productividad.
- Las tareas y los cuadernos como factores de éxito.
- La importancia del autoconcepto.
- La escuela como institución social y como espacio para el éxito.

Como efectos esperados se buscaba lograr que esta estrategia combinada de medios masivos (cuñas y EHN) y comunicación directa por correo (afiche, documento y carta); con un conte-

nido que indica qué decisiones tomar y por qué a nivel de la escuela y del aula, para favorecer la Calidad de la educación, lleve a los directores y docentes a las modificaciones propuestas.

Algunos aspectos de la operación

Producidos los programas y los materiales descritos se comenzó la operación del proyecto, siguiendo tres etapas:

- Anuncio del nombre del programa y su contenido a través de “Educadores de Hombres Nuevos” (EHN), a partir de octubre/88.
- Lanzamiento publicitario, con 2 cuñas de televisión a partir del 17 de diciembre/88.
- Comunicación directa por correo con los Directores de escuelas a partir del 24 de enero 89.

Los programas de Educadores de hombres nuevos tuvieron gran acogida entre los docentes y fue necesario repetirlos durante diciembre y enero.

Durante 1989, el programa se orientó a profundizar desde diferentes perspectivas el contenido de todo el proyecto. Los temas planeados para el primer semestre, que aparecen a continuación (Figura 5), ilustran sobre esta afirmación.

El programa tiene dos partes en su formato; un noticiero educativo (“Pizarra”) y la sección documento, que dura entre 8 y 11 minutos. Estos temas se tratan en la sección documento.

Educadores de hombres nuevos durante 1989 recordó, animó y apoyó a los docentes en la aplicación de las propuestas de “Primero mi primaria”. Desde esta perspectiva se puede decir que este proyecto es un programa de capacitación masiva.

“Las cuñas”: un gran apoyo de toda la televisión

Una vez producidas y codificadas las cuñas ante INRAVISION se solicitó a las programadoras colombianas de televisión que incluyeran dentro de sus tiempos publicitarios la emisión de las dos cuñas: La del Graffiti y la del maestro, cada

Figura 5

PLAN TEMATICO DE EDUCADORES DE HOMBRES NUEVOS - Febrero/Junio de 1989

Programa : EDUCADORES DE HOMBRES NUEVOS Sección : Documento Duración : 8 a 11 minutos			
	Grabación	Emisión	Realización Tema
1	Febrero 3	Febrero 17	LA HISTORIA DEL MAESTRO EN COLOMBIA. Cuál es la función que el maestro ha cumplido en Colombia. Al pueblo le gusta aprender.
2	Febrero 10	Febrero 24	EL MAESTRO HOY ¿Cuál es su imagen social? ¿Cuál es su situación laboral? ¿Cuál su compromiso?
3	Febrero 17	Marzo 3	PRIMERO, MI PRIMARIA: La campaña. Su intencionalidad. La cultura del fracaso.
4	Febrero 24	Marzo 10	PRIMERO, MI PRIMARIA: Los mejores maestros. La longitud del año escolar.
5	Marzo 3	Marzo 17	PRIMERO, MI PRIMARIA: El autoconcepto. Las tareas, el cuaderno y los textos.
6	Marzo 10	Marzo 31	LA CALIDAD DE LA EDUCACION: ¿Qué es? ¿Cómo se realiza? Qué factores implica una estrategia que busque la calidad de la educación.
7	Marzo 17	Abril 7	LA FORMACION DE MAESTROS EN COLOMBIA. ¿Qué maestro se busca? ¿Qué aceptación tiene el maestro, como profesión? ¿Quiénes educan al maestro?
8	Marzo 31	Abril 14	EL MAESTRO COMO TRABAJADOR DE LA CULTURA Y COMO TRABAJADOR COMUNITARIO. ¿Qué implica ser maestro hoy? ¿Cómo se vincula a la comunidad? ¿Cómo es un trabajador integral?
9	Abril 7	Abril 21	EL MAESTRO Y SU AUTO-CONCEPTO: El buen maestro tiene un concepto positivo de sí mismo y de su trabajo. Tiene expectativas de todos los niños. No culpa al niño del fracaso.
10	Abril 14	Abril 28	EL MAESTRO Y LA PARTICIPACION: El buen maestro dialoga con sus colegas. Logra mucha participación de los estudiantes.
11	Abril 21	Mayo 5	EL MAESTRO Y EL MANEJO DEL LENGUAJE EN EL AULA DE CLASE. El lenguaje es el gran recurso del maestro en la enseñanza.
12	Abril 28	Mayo 12	EL MAESTRO, LAS TAREAS Y LOS NIÑOS INDISCIPLINADOS. Tareas para aprender. Los niños son indisciplinados cuando no están aprendiendo.
13	Mayo 5	Mayo 19	EL MAESTRO Y LOS VALORES CIVICOS. Los valores hay que cultivarlos, promoverlos y respetarlos.
14	Mayo 12	Mayo 26	EL GRUPO DE COMPAÑEROS Y AMIGOS: FUENTE DE VALORES. La escuela tiene posibilidades de influir positivamente en el comportamiento de las barras, ya que son fundamentales en la adopción de valores y comportamientos.
15	Mayo 19	Junio 2	LA PROMOCION AUTOMATICA: EL EXITO ES LA NOTA. Es mejor promover a los niños que hacerlos repetir... pero los niños deben aprender oportunamente lo que deben aprender.
16	Mayo 26	Junio 9	LA IMAGEN SOCIAL DE LA ESCUELA. De la buena imagen de la escuela influye para que los niños vayan adoptando una buena imagen de su educación. Hay que hacer de la escuela un lugar agradable para el niño.

una de 30 segundos. Adicionalmente se pidió a INRAVISION que las eximiera del costo de VTR (que cobra por la operación de emitir una cuña), lo cual fue aprobado. Sin este apoyo de las programadoras y de INRAVISION es muy difícil desarrollar proyectos de movilización masiva en favor de la educación.

El correo directo

“Primero mi primaria” definió como población directa para la movilización, los establecimientos educativos de primaria de los cascos urbanos de todos los municipios del país y los establecimientos de primaria del sector rural de Caldas, Risaralda y Quindío.

Esta selección se hizo de acuerdo con los servicios del Correo Nacional. No hay correo de entrega directa en el Sector Rural, fuera de los Departamentos nombrados.

Para el envío del correo, el programa de comunicación dispone de una base de datos, debidamente sistematizada, que incluye preescolar, primaria y secundaria. Todo el correo se distribuye a través del Servicio Postal Nacional (ADPOSTAL).

El contenido del sobre era una carta remisoría, el afiche a todo color, el documento de 12 páginas “Decisiones para el éxito escolar” y una hoja de respuesta. Además, una bolsa plástica transparente, sellada, con una etiqueta que decía: “No abra esta bolsa, contiene los mismos materiales que Ud. ha recibido, en la carta le decimos qué hacer con este sobre”.

El sobre se le dirigió al director de la primaria de la jornada de la mañana. Tal como lo dice la carta este debía entregar el paquete sellado a su colega de la jornada de la tarde. En caso de que no hubiera en ese establecimiento jornada de la tarde, debía entregárselo a un director amigo de una escuela rural.

Este esquema permitió involucrar activamente al director de la mañana y llegar a su colega de la tarde y de muchas escuelas rurales, a un costo razonables. Así, aunque al correo se pusieron 8.947 paquetes (cada paquete con dos sets de materiales), se estaba llegando a 17.894 directo-

res escolares de jornada matinales, de la tarde y del sector rural.

Perspectivas y limitaciones

Quizás conviene ahora terminar haciendo la pregunta que al principio de este artículo se formulaba: ¿Es posible crear un movimiento masivo y participativo alrededor de la calidad de la educación? Con lo descrito hasta aquí el lector puede intentar un tipo de respuesta.

“Primero mi primaria” pretende ser una respuesta afirmativa a esa pregunta. Esta primera fase busca la movilización alrededor de los factores de comportamiento y al mismo tiempo se diseña y se pone a prueba un sistema de movilización masiva.

Actualmente el Ministerio de Educación Nacional se encuentra desarrollando el Plan de Universalización de la primaria, a nivel nacional, que busca modificar factores de inversión: textos, bibliotecas, pupitres, capacitación docente, reparación de escuelas, etc. Es de esperar que esta coincidencia contribuya a una mejor escuela primaria.

El trabajo por una primaria de calidad requiere continuidad en el proceso. Dentro de este marco se pueden ver como necesarios los siguientes pasos.

- Un *survey* de seguimiento, para evaluar el efecto de la estrategia.
- Darle continuidad a la acción de apoyo a través de EHN. Esto ya fue descrito.
- Vincular al proyecto de una forma más específica a: directores de núcleo, supervisores, microcentros, etc., para darle mayor profundidad y estabilidad al trabajo.
- Buscar nuevas estrategias que contribuyan a mejorar, dentro de la opinión pública, la información y la percepción del fenómeno educativo. Una opinión pública bien informada sobre educación, demanda y elige educación de calidad, para los sectores pobres.
- Trabajos sobre “los interferentes en el aprendizaje”, “La formación de valores”, “El manejo del salón de clase”, “El comportamiento verbal y formas de participación”, etc., son

algunos de los posibles siguientes pasos de este proyecto.

A fines del primer año se habían recibido casi 1.000 respuestas de todo el país, en donde directores, profesores, supervisores y padres de fami-

lia, expresan su complacencia por “Primero mi primaria... para triunfar”. Pero todavía hay un largo camino por recorrer, hasta llegar a tener todo un país realmente preocupado por la Calidad educativa.

Actividades OREALC

REDALF

Red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en los programas de alfabetización y educación de adultos

“La educación de adultos como una oportunidad para mejorar la propia calidad de vida”.

Con la asistencia de especialistas en educación de adultos de doce países de América Latina y Estados Unidos, se realizó en Colombia el Seminario-consulta “Educación de adultos: prioridades de acción estratégica para la última década del siglo”.

El evento fue organizado conjuntamente por la UNESCO, UNICEF y el Ministerio de Educación de Colombia y a él asistieron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, México, Panamá, Perú y Venezuela. También participaron representantes de las Agencias organizadoras y varias ONG., siendo importante mencionar la presencia de destacados empresarios del país anfitrión.

Los temas centrales estuvieron a cargo de Silvia Schmelkes, de México, quién expuso acerca de “Las necesidades básicas de aprendizaje de los adultos”, en tanto que Pedro Daniel Wenberg, de Argentina lo hizo sobre la “Importancia económica, en los sectores formal e informal, de los aprendizajes significativos que podrían realizar los adultos en situación de marginalidad y pobreza”.

El trabajo se realizó a través de

mesas redondas, la primera de las cuales estuvo presidida por Juan E. García Huidobro, de Chile y se dedicó al estudio de los “Cambios en las concepciones actuales de la educación de adultos; alfabetización, educación básica, educación de adultos”. En la segunda, a cargo de Abacá Zúñiga, de Colombia, se centró en los “Enfoques educativos para la atención de la mujer e infancia y el mejoramiento de la calidad de vida”.

Presidida por María de Ibarrola, de México, la tercera mesa se concentró en los “Enfoques orientados a una más estrecha relación entre educación de adultos y sectores productivos en áreas urbano marginales”, en tanto que la última de ellas analizó los “Enfoques educativos orientados a una más estrecha relación entre educación de adultos y sectores productivos en áreas campesinas e indígenas” y fue presidida por Carlos de la Riva, de Bolivia.

Además se realizó un panel que bajo el tema de las “Demandas a la educación de adultos por los representantes empresariales, de trabajadores y de otros sectores”, permitió una amplia discusión sobre el tema en el que participaron Edgar Echeverri, de la Federación Nacional de Cafetaleros de Colombia, representando a los empresarios; Guido Chumiray, de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia, a

nombre de los indígenas; Fernando Villarán, de Proyectos de Empresas Informales de Perú, representando las empresas informales y Abacá Zúñiga, especialista de educación bilingüe de Perú, en representación de la mujer. Moderador fue Diego Palma, del CEEAL de Chile.

Conclusiones

De la Consulta salen tres visiones que implican cambios en la situación actual de la educación de adultos en la región:

- Las últimas investigaciones realizadas sobre prácticas de la educación de adultos sugieren un cambio desde una perspectiva ideologizada, que privilegiaba propuestas para el cambio social, a una visión centrada en una perspectiva de los beneficiarios de esta modalidad y que la evalúan como una oportunidad para mejorar su calidad de vida;
- Las Recomendaciones y el Plan de Acción de la Conferencia Educación para Todos realizada en marzo de 1990 en Jomtien, Tailandia, en su perspectiva centrada en responder a las necesidades básicas de aprendizaje desafía a la educación de adultos a restaurar la importancia a la calidad de la enseñanza y a los aprendizajes efectivamente adquiridos por los beneficiarios.
- La propuesta hecha por la

UNESCO/CEPAL en su reciente publicación "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", llama a una redefinición de los papeles, con estrategias que incrementen la capacitación profesional y la asociación de la educación de adultos a los procesos productivos.

En los próximos meses se espera sistematizar los resultados de esta reunión para poder publicarlos y difundirlos a los interesados con el fin de concebir las prioridades de acción estratégica que correspondan a las necesidades actuales de los jóvenes y adultos de la región.

Concurso sobre estimulación de la capacidad educativa de mujeres madres.

Bajo el título de Concurso regional de proyectos para monografías con propuestas sobre estimulación de la capacidad educativa de mujeres madres, en los próximos meses la UNESCO en colaboración con UNICEF y SECAB convocará a un concurso regional destinado a conocer y sistematizar las actividades que se están realizando en este campo.

Se persigue promover la efectiva realización de los nuevos programas y proyectos de las monografías ganadoras, gracias al apoyo de los premios que se establecerán.

Las monografías ganadoras serán dadas a conocer en forma lo más amplia posible a fin de promover este tipo de actividades en la región.

Video "EBA: La otra educación"

De treinta minutos de duración, el Video "EBA: La Otra Educación" está disponible en VHS.

Producido por OREALC, con

fondos del Gobierno de España, el video presenta los resultados de la Investigación Regional sobre Educación Básica de Jóvenes y Adultos (EBA), realizada entre 1988 y 1990 en 13 países de la región.

El objetivo de esta producción es el de contribuir a la reflexión sobre el tema, dado que se puede utilizar tanto en talleres de capacitación de educadores de adultos como en los de sensibilización sobre este tipo de educación.

REDALF en París

Entre el 1 y el 3 de julio de 1992 se realizó en la sede de la UNESCO en París, una Reunión Técnica Interregional de los responsables de los programas de erradicación del analfabetismo en África, Asia, Estados Arabes, Europa y Latinoamérica.

Dos especialistas de OREALC participaron en esta reunión en donde además de intercambiar informaciones sobre las acciones regionales, se contó con la presencia de dos representantes por región de programas de alfabetización a nivel nacional. De nuestra región se presentaron los programas nacionales "Campaña Leonidas Proaño" del Ecuador y el del Instituto Nacional de Educación de Adultos de México.

El Informe de la reunión se puede obtener en la Sede de la UNESCO

Eventos nacionales de REDALF

Entre las acciones de este período se encuentran:

El Seminario sobre "Una educación que promueve el mejoramiento de la calidad de vida", organizado por el Centro de Educación y Promoción Popular del Ecuador (CEPP) con el apoyo financiero de la UNESCO/OREALC.

Celebrado entre el 4 y el 7 de mayo de 1992, en Quito, Ecuador, el seminario trató los temas siguientes:

Propuestas metodológicas implicadas en el nuevo aporte pedagógico del Programa de educación básica de adultos del Ecuador;

La investigación evaluativa de los programas de EBA en el Ecuador, llevada a cabo en 1989 por la OREALC; y

La sistematización de la alfabetización bilingüe por parte de CEDIME.

Acabada de ser publicada el número 2 de la Revista de Educación de Adultos en El Salvador, editada por la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación.

La revista hace un recuento de los programas más significativos que han tenido lugar en este país entre 1990 y 1991 en el campo de la educación de adultos, entre los cuales se pueden citar los siguientes:

- El Plan de Acción de Educación Básica para Todos como una nueva etapa histórica de la educación de adultos en el país;
- La capacitación de educadores de adultos;
- Las conclusiones de la Misión de Expertos Itinerantes de UNESCO/UNICEF;
- Las conclusiones del Taller sobre Educación para Todos de UNESCO/UNICEF/CIC;
- El Curso/Taller REDALF Centroamericano sobre Producción de materiales de postalfabetización y educación cívica para la mujer;
- La investigación sobre analfabetismo funcional realizada en el marco de REDALF.

REPLAD

Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización

Proyecto I. Producción de conocimientos

Area. *Análisis de políticas públicas.*

Conjuntamente con el IPE (UNESCO-París) se han iniciado una serie de seis estudios sobre innovaciones educativas, cuyos resultados se han traducido en logros significativos en dos dimensiones específicas: la instrumentalización de políticas de discriminación positiva y la cooperación entre escuela y comunidad. Los casos seleccionados son la transferencia de la gestión financiera en Minas Gerais, Brasil; el programa de mejoramiento de la calidad de la educación en sectores pobres (programa de las 900 escuelas) en Chile; Escuela Nueva en Colombia; el programa de Escuelas Rurales Comunitarias (ERCO), en México y el programa SERVOL en Trinidad y Tabago. Del análisis de estos estudios se espera obtener nuevas orientaciones de política y de gestión educativa para la puesta en práctica de las innovaciones.

Area. *Sistemas de información.*

Reduc concluyó una investigación acerca de la información y toma de decisiones en América Latina. El trabajo contiene el análisis de seis casos de diseño de políticas en la región, procurando determinar de que manera influyó la información acerca de investigaciones educacionales en su diseño.

Area. *Estrategias nacionales para la creación de consensos.*

En Ecuador se ha iniciado el primer estudio nacional diseñado para llevar estrategias para el logro de consensos en torno a la educación. Dicho estudio contempla principalmente los procesos que conducen a dar a la educación el centro de atención que requiere y que culminan con el Acuerdo Nacional sobre la materia.

Proyecto II. Capacitación y Formación

Area. *Evaluación de calidad, rendimiento de cuentas, medición de logros.*

Organizado conjuntamente por OREALC, IAEA y el Banco Mundial, del 31 de agosto al 4 de septiembre se realizó en OREALC un curso regional sobre el establecimiento de sistemas de evaluación de calidad y de medición de logros. Los temas principales del curso fueron:

El papel de los sistemas nacionales de evaluación o de medición del logro educativo. Implicaciones para el currículo, formación y capacitación de docentes.

Experiencias de fuera de la región NAEP, IAEP

Experiencias regionales. Estudios comparativos.

Conceptos básicos sobre medición en educación.

Análisis detallado de la implantación de las diferentes partes de un

sistema de evaluación, experiencias de los países.

Principales obstáculos y logros. Estrategias y acciones para el futuro.

Participaron en este curso representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela.

Proyecto III. Difusión

Area. *Planificación flexible y gestión.*

La necesidad de integrar la concepción y la ejecución de proyectos educativos con la planificación global del sector (o sub sector) es el tema de la publicación de OREALC "Los Proyectos de Educación: preparación, financiamiento y gestión" preparada por André Magnen. La versión original, en francés, fue publicada por el IIEP (UNESCO-París).

Area. *Evaluación de calidad, rendición de cuentas y medición de logros.*

Tomando en cuenta el cambio de acento desde las preocupaciones relativas a la cobertura de los sistemas hacia aquellas propias de la calidad de la educación, la REPLAD ha publicado el primero de tres volúmenes sobre "Medición de la Calidad en Educación: ¿por qué, cómo y para qué?". La base de esta serie es la investigación regional sobre niveles de calidad que se realiza en Argentina, Chile, Ecua-

dor y Venezuela. En este primer volumen, se examina el porqué de la medición y se presenta el diseño de la investigación.

Proyecto IV Cooperación y coordinación

Area. *Evaluación de calidad, rendición de cuentas, medición de logros.*

1. Además de Chile y México, que poseen una cierta tradición en sistemas nacionales de medición y de evaluación de calidad, varios países están preparándose con presta-

dos del Banco Mundial para instalar a nivel nacional y/o provincial o estadual, sistemas de medición como medio para mejorar la educación. Estos países son Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Venezuela y Uruguay.

2. Pasantía. Dentro del marco de la investigación regional de niveles de calidad, en junio se realizó una pasantía de dos especialistas del equipo argentino al CIDE

Area. *Sistemas de información. Correo electrónico.*

En virtud a lo establecido en la Quinta Reunión Técnica de REPLAD, se ha iniciado el sistema de comunicación entre distintas instituciones de la Red. Por el momento se han interconectado el CFI de Argentina, la Univesidad de Campinas de Sao Paulo, Brasil, el CIDE de Chile, REDUC red regional con sede en Chile y la Universidad de Monterrey.

3. Trabajos relativos al proyecto con SECAB materiales educativos.

SIRI

Sistema Regional de Información

Area: *Base de Datos de información cualitativa y estadística*

Línea: *Base de estadísticas educativas por países*

El primer Censo de Población realizado en los años 90 en la región, acaba de ser publicado por México. Incluye datos sobre personas que asisten a la escuela, analfabetismo y niveles de educación de mujeres y hombres. Una vez que se disponga de resultados para otros países, se actualizarán los estudios sobre niveles de educación y se evaluará la calidad de las estadísticas en este campo gracias a esta fuente independiente de datos. Venezuela, Panamá y Ecuador están finalizando el procesamiento de sus respectivos Censos.

Los efectos de factores en el rendimiento de la educación se están identificando en 20 países de América Latina. En colaboración

con REDUC y el Banco Mundial, los centros de investigación están identificando, en cada realidad, estudios que cuantifiquen las relaciones entre factores y resultados del proceso educativo. Se espera tener identificados unos 20 trabajos a mediados del segundo semestre 1992.

Las características de los maestros de educación básica de México, Brasil y Argentina podrán ser analizadas a partir de los datos de encuestas que se están llevando a cabo en esos países. El Centro de Estudios Educativos, la Fundacao Chagas y la FLACSO se encuentran colaborando en un estudio comparativo que permitirá identificar problemas comunes en la región y, posteriormente, llevar a cabo estudios similares en otros países de América Latina y el Caribe.

Area: *Análisis de la información estadística y documental*

Línea: *Publicaciones*

La situación de la educación en 1989 ha sido caracterizada para toda la región mediante un conjunto de indicadores que será publicado por UNICEF-UNESCO. Se espera tener versiones en español, inglés y frances.

686 documentos fueron ingresados en el Centro de Documentación de UNESCO-OREALC. La lista y los índices aparecen en el Boletín del Centro de Documentación que se distribuye a los centros que cumplen tareas similares en cada uno de los países.

Se ha preparado un primer informe de las "Características de los académicos de las facultades de educación de Chile", con datos de la encuesta realizada en colaboración con Carnegie Foundation. Se compara la información de 265

académicos del área de educación y de 1641 de otras facultades.

Area: *Análisis de la información estadística y documental*

Línea: *Procesamiento de la información y elaboración de informes*

Indicadores de la eficiencia y calidad de la educación fueron revisados en un seminario realizado en París (Junio 11-17, 1992). Se espera probar los nuevos indicadores en algunos países seleccionados a fin de usarlos masivamente para la preparación del World Education Report 1993.

Análisis de la situación de los sistemas educativos de los países del Convenio Andres Bello se llevarán a cabo en conjunto con la Secretaría del Convenio (SECAB). Se ha iniciado el estudio de la forma de realizar este trabajo.

L. Mahlek y D. Chapman han completado la preparación de una primera versión de "Information Systems in Educational Planning: constraints and opportunities". La versión final será publicada como libro por el IIEP (París) en el primer semestre de 1993.

En colaboración con el Ministerio de Educación del Perú, PNUD-Lima y el Banco Mundial se está diseñando un estudio que permita tener una visión actualizada de la situación del sector e identificar las áreas que deberían ser objeto de atención especial. Se espera realizar una misión conjunta en Octubre del presente año para programar en detalle los trabajos de base para dicho estudio.

Area: *Intercambio y uso de la información y documentación*

Línea: *Identificación de necesidades de información*

La identificación de un posible

proyecto de desarrollo de la educación secundaria de Paraguay -a ser financiado por el Banco Mundial- permitió identificar necesidades de información para evaluar la situación de ese nivel. SIRI utilizó su banco de datos para elaborar estimaciones de las matrículas por grado para la próxima década.

La estimación de la demanda por educación secundaria en Colombia ha obligado a revisar la calidad de las tasas de transición declaradas por los directores de establecimientos. SIRI participa, en colaboración con el Ministerio de Educación y el Banco Mundial, en un estudio que permitirá disponer de antecedentes más adecuados sobre este tema.

Area: *Intercambio y uso de la información y documentación*

Línea: *Sub-redes de información*

Los avances en los sistemas de información de Centroamérica fueron analizados en un seminario realizado en Costa Rica (julio 19-24, 1992). El Sistema de Información Bibliográfica y Documental (SIBID) procesará documentación referida a proyectos, evaluaciones e informes y los centros de REDUC procesarán las investigaciones y prepararán Estados del Arte en las temáticas del PPE. En todo caso, la totalidad de los resúmenes (y eventualmente microfichas) podrán ser recuperados regionalmente a través del sistema REDUC. Con el auspicio de UNESCO-SIBID y REDUC fue posible, además, examinar los avances en CD ROM, Redes Locales (LAN) y en Micro-Isis

El acceso a los resultados de investigaciones de acuerdo a los temas que interesan a los que toman decisiones fue presentado por un equipo de la Universidad de

Harvard. Noel McGinn visitó nuevamente Santiago (agosto 15-20, 1992) e hizo demostraciones del sistema SHARE con los resultados de mil investigaciones llevadas a cabo en países en desarrollo. El grupo de Harvard ha trabajado en coordinación con CIDE-REDUC y dejó instalada una base en el sistema de información de Chile.

Area: *Intercambio y uso de la información y documentación*

Línea: *Programas para análisis y proyecciones de información*

Apareció REDATAM-PLUS para analizar en microcomputadores encuestas de gran tamaño (gran número de casos y variables). Viene en cuatro diskettes 5.25" de alta densidad (3.5" a pedido) con un programa de instalación ya que el software y otros archivos deben ser descomprimidos. Está disponible a través de CELADE (Santiago). Los interesados pueden solicitar "REDATAM Informa" a CEPAL/CELADE, Casilla 91, Santiago, Chile o a su FAX (562) 208-0252. Existen cursos programados en diversos países y los interesados pueden consultar las fechas probables.

Los resultados de estimar tasas de repetición con los modelos PROFLEXO, SMMG y con ecuaciones dinámicas fueron evaluados en un seminario realizado en Sao Paulo (julio 28, 1992). Si bien los modelos son compatibles, es necesario asegurar que la calidad de los datos que usan sea adecuada. Especial importancia tiene el preparar estimaciones independientes de los alumnos que ingresan al sistema, ya que de otro modo es fácil cometer errores.

Nuevos avances del paquete estadístico distribuido gratuitamente por UNESCO. El "Internationally

Developed Data Analysis and Management Software Package (IDAMS)” permite calcular tablas cruzadas, regresión múltiple, correlaciones, análisis de varianza y factorial y otras técnicas usuales. IDAMS NEWS No 7, (abril 1992) está disponible para los interesados. Solicitar información a IDAMS-CII/PGI, UNESCO, 7 Place de Fontenoy, 75700, París, Francia o al FAX (33 1) 4567 2639.

Está disponible el Boletín NOTICIAS REDUC No 74, Los interesados pueden escribir a Alfredo Rojas, REDUC, Casilla 13608, Santiago 1, Chile o al FAX (56 2) 71 8051

Area: *Sistemas de información para la administración*

Línea: *Diseño y actualización de sistemas*

Las búsquedas en Micro-ISIS se pueden archivar en ASCII para ser recuperadas y editadas en Word-Perfect u otro procesador de texto. Se debe crear un archivo de impresión mediante P (sorting and printing services) y S (user print worksheet). Dar nombre a un “print

file” que va a salir sin extensión porque queda en ASCII. Luego se va a Word-Perfect y se llama el directorio donde guardó print file (probablemente C:\ISIS) y se recupera el “print file” desde la lista de archivos (usar control F5). Esto facilita la mejor presentación de los informes a los usuarios.

Nuevas metodologías para determinar la eficiencia interna de la educación básica están siendo desarrolladas por la Dirección de Estadística del Ministerio de Educación del Perú. SIRI ha colaborado comentando las primeras versiones.

La tabulación de datos estadísticos a nivel regional ha sido iniciada en Bolivia con la colaboración de UNICEF-La Paz y SIRI. Se han preparado programas de computación en D-Base que permiten ingresar los datos y preparar tabulaciones e indicadores del rendimiento y problemas de la educación de la región. Al mismo tiempo, se envía la información a la sede central para obtener los tabulados consolidados para el país.

Area: *Sistemas de información*

para la administración

Línea: *Seminarios/Congresos*

Las candidaturas para el curso de EDSTATS que se realizará en Santiago (noviembre 23-27, 1992) han sido presentadas a la División de Estadística de UNESCO (París). El curso se realizará a continuación del de Planificación y permitirá que algunos planificadores también participen e interactúen con los estadísticos e informáticos.

El impacto de la información en el desarrollo será examinado mediante una combinación de conferencias tradicionales y tele-conferencias. Está siendo organizado por IDRC y usará la red de telecomunicación COSY de la Universidad de Guelph en Canadá. Se espera tener una primera síntesis de los resultados en octubre del presente año y el informe final en enero de 1993.

Cursos de Indicadores Sociales y de Pobreza han sido realizados por CIENES en Guatemala (febrero/marzo de 1992) y en Lima (junio 1992). Dichos cursos han incluido el análisis de indicadores educativos.

PICPEMCE

Red regional de formación, perfeccionamiento y capacitación de educadores

Proyecto “Fortalecimiento de la Formación Docente”

En 1991 se firmó un Convenio entre la UNESCO y el Gobierno de Bolivia para desarrollar un proyecto destinado al fortalecimiento de la formación docente y que se realizaría con la aportación de fondos procedentes de AGFUND. El pro-

yecto, que tiene una duración de 24 meses, ya se encuentra en ejecución.

Los objetivos que persigue son los de capacitar a los formadores de docentes de escuelas normales y a profesores del ciclo básico, para la enseñanza de la lecto-escritura y cálculo. Además busca equipar y dotar de materiales educativos a seis escuelas normales para accio-

nes de capacitación docente y refaccionar ambientes destinados a los programas de capacitación también en seis escuelas normales.

El Proyecto tiene tres etapas para su ejecución: Diseño y producción de materiales, aplicación de la experiencia y evaluación final. Está siendo desarrollado por el Sistema de Educación Boliviana a Distan-

cia (SEBAD) a través de tres escuelas normales rurales y tres urbanas. El SEBAD es además la institución focal de PICPEMCE en Bolivia.

Se realizarán talleres de educadores a nivel de unidades educativas y núcleos escolares, con una frecuencia mínima de dos reuniones por mes, de cuatro horas de duración. La realización de este Proyecto tendrá carácter de experiencia demostrativa y, debidamente sistematizada y evaluada, podrá servir de precedente a la Reforma Educativa que vivirá el país en los próximos años.

El Proyecto complementará acciones con UNICEF en lo relacionado con escuelas multigrados y educación bilingüe, al igual que con el ICI en lo referente a la profesionalización y capacitación docente, por medio de la modalidad de Educación a Distancia. OREALC/UNESCO, a través de la Red PICPEMCE, prestará asistencia técnica y supervisará la marcha del Proyecto.

Seminario Nacional sobre “Nuevas Perspectivas para la Educación en Ciencias”. Chile.

Las Universidades de Concepción y Católica de Santiago realizaron este Seminario los días 8 - 9 y 19 - 20 de mayo de 1992, con la participación de un Consultor de OREALC.

Para la Universidad de Concepción este Seminario ha significado el comienzo de un Programa de Magister en Enseñanza de las Ciencias con mención en Biología, Física, Matemática o Química, con vocación nacional y latinoamericana. El objetivo general del Programa es formar personas capacitadas para investigar y promover el desarrollo de tareas y teorías propias de la enseñanza de las ciencias en to-

dos los niveles del sistema educativo; sin embargo, se estimulará una preferencia por el nivel de la educación media.

El Programa contempla cuatro grupos de asignaturas: de la especialidad científica, de la formación pedagógica general, complementarias interdisciplinarias y de la enseñanza de las ciencias. Este último es el núcleo central, con una concepción constructivista y un enfoque metodológico orientado hacia la relación ciencia-tecnología-sociedad. El Programa opera por semestres y créditos, estimándose que son necesarios unos 4 o 5 semestres para obtener el grado con dedicación exclusiva.

Mejoramiento en el aprendizaje de las ciencias naturales

La UNESCO, con el apoyo financiero del Ministerio de Educación y Ciencia de España, está realizando en América Latina un amplio proyecto sobre el mejoramiento del aprendizaje de las ciencias naturales en la educación básica. En 1990 se inició en Colombia y Chile, en 1991 en Argentina y Uruguay y durante 1992 se va a comenzar en Panamá y Ecuador.

La estrategia que se sigue es realizar innovaciones en un grupo de escuelas, con la colaboración de un centro superior de formación docente que orienta el proyecto y capacita a los maestros. En todos los casos, los profesores producen materiales didácticos y las escuelas seleccionadas son predominantemente de sectores desfavorecidos, rurales y urbano-marginales.

Del 11 al 14 de mayo de 1992 se realizó en Santiago de Chile, en la sede de OREALC, un Seminario-Taller para analizar el estado de desarrollo de los proyectos en los cuatro países primeramente citados,

intercambiar información y experiencias relativas a los procesos de aprendizaje de la ciencia y reflexionar sobre las estrategias a seguir en el mejoramiento de estas enseñanzas.

Participaron los coordinadores nacionales de los proyectos y se contó con la asistencia de dos expertos internacionales en la materia. Se realizaron sesiones plenarias, conferencias, grupos de trabajo y se visitaron escuelas que realizan el proyecto en la Comuna de Conchalí en Chile. Las sesiones finales se efectuaron en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas -CPEIP- del Ministerio de Educación de Chile, en donde se intercambiaron ideas con los colegas del citado Centro. En nuestro próximo número del Boletín se ofrecerá una amplia información de las conclusiones del Seminario.

Educación Especial

Seminarios realizados

1.- Seminario Taller Regional “Necesidades especiales en el aula”

Fecha: 27 de julio al 7 de agosto de 1992

Sede: Universidad Nacional Pedagógica, Bogotá, Colombia.

Participantes:

Formadores de maestros de Bolivia, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela.

Objetivo: capacitación de equipos de formadores de maestros para la difusión y aplicación en sus países (efecto multiplicador) del proyecto de UNESCO “Necesidades Especiales en el aula”, un proyecto de formación docente para promover la integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales (discapacitados)

Seminarios a realizarse

Seminario Regional sobre "Políticas, Planificación y Organización de la educación integrada para alumnos con necesidades especiales (discapacitados)

Fecha: 29 de septiembre al 2 de octubre de 1992

Sede: Ministerio de Educación de Caracas, Venezuela.

Participantes:

Director General de Educación y/o Planeamiento Educativo, Director Nacional de Educación primaria y Director Nacional de Educación Especial de Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela.

Objetivo: establecer un diálogo y una cooperación entre los funcionarios del sector de la educación especial y los del sector de la educación regular con el fin de intercambiar experiencias y movilizar el apoyo a políticas en favor de la integración educativa.

Otras actividades

Plan trienal para el Sector Educación en el proceso de Integración de MERCOSUR

La OREALC/UNESCO ha participado en las actividades de integración educativa de los países de MERCOSUR desde sus comienzos. El 1 de junio de 1992, los Ministros de Educación de los Estados que forman MERCOSUR aprobaron un plan trienal para la integración educativa, que tiene un gran interés para el desarrollo del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe y para los procesos de integración en toda la región. Por ello se ofrece a los lectores el texto completo del citado Plan.

Plan trienal para el sector educación en el proceso de integración del Mercosur

Antecedentes

El mundo contemporáneo asiste a un doble proceso de globalización y de regionalización. Estos procesos se ven acompañados por el avance de la revolución científica tecnológica, la democratización creciente de las sociedades y la constitución de bloques geoculturales. Como nota característica de las últimas décadas, se están formalizando acuerdos de integración entre países, fortaleciendo la convicción de que los actores de peso en el siglo XXI serán los bloques continentales. En este marco internacional, en América Latina se ha revalorizado el ideal de la integración continental.

En este contexto, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han decidido iniciar un camino de integración mediante la firma del Acuerdo de Constitución de un Mercado Común (MERCOSUR).

Los gobiernos de los cuatro Estados Partes suscribieron el Tratado de Asunción con el propósito de:

- Acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social en la región, a través de la integración.
- Crear un Mercado Común que amplíe las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países y el establecimiento de un arancel externo común.
- Lograr una adecuada inserción internacional para los cuatro países mediante la consolidación de un gran espacio económico.
- Promover el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresi-

va de la integración de América Latina, conforme a los objetivos del Tratado de Montevideo del año 1980.

- Promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes.
 - Modernizar las economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.
- En el avance del proceso de integración los gobiernos ya iniciaron la coordinación de sus políticas macroeconómicas (fiscales, cambiarias, monetarias, crediticias, etc.) y sectoriales (comercio exterior, agricultura, ganadería, industria, energía, servicios, etc.) a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia.

Marco institucional

Existe consenso en reconocer que la educación jugará un papel central en las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, para afrontar los desafíos planteados por el avance de la revolución científica tecnológica, la transformación productiva, la democratización y los procesos de integración continental.

Para acompañar este proceso el sector educación ha avanzado, desde la firma misma del Tratado de Asunción, identificando las áreas prioritarias y mecanismos de cooperación, hasta llegar a la formalización de un Protocolo de Intenciones firmado por los Ministros de Educación el 13 de diciembre de 1991.

En el orden institucional se acordó la constitución de una Comisión de Ministros del sector. Con posterioridad esta determinación fue refrendada por el Consejo del Mercado Común que decidió la

constitución de reuniones de Ministros en las áreas de trabajo, justicia y educación. Esta instancia tendrá como función proponer al Consejo, mediante el Grupo Mercado Común, las medidas tendientes a la coordinación de políticas educativas entre los Estados Partes.

La citada Comisión será asistida permanentemente por un Comité Coordinador Regional, que tiene por función la elaboración de programas y proyectos significativos para el proceso de integración y desarrollo subregional. Está formado por los representantes de las Comisiones Nacionales educativas para la integración en el MERCOSUR, creadas en cada uno de los países para coordinar las tareas emergentes del Protocolo de Intenciones. Este Comité se reúne periódicamente, elabora propuestas y las eleva a la Reunión de Ministros de Educación para su consideración.

Presupuestos para la acción

Para acompañar el proceso de integración es necesario definir profundos cambios en los estilos tradicionales de acción educativa, a fin de responder a las demandas de un nuevo modelo de desarrollo basado en el logro de altos niveles de competitividad externa y justicia social en un contexto democrático y crecientemente participativo.

Esto supone realizar profundas transformaciones internas y acordar planes y programas regionales en educación, capaces de legitimar y dar continuidad a nuevas políticas y estrategias en el marco del proceso de integración. En lo que se refiere a los planes y programas regionales, es fundamental tener en cuenta los siguientes presupuestos para su adecuado desarrollo:

- Introducción de la perspectiva en el diseño de políticas educati-

vas que se articulen con las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo.

- Agilización de las modalidades de planificación y gestión, vinculadas a los procesos de reforma estatal en curso.
- Fortalecimiento de la eficacia en lo que hace a la gobernabilidad de los sistemas, la eficiencia en la asignación de recursos y la efectividad en la transmisión de habilidades, destrezas y conocimientos.
- Mejoramiento de la calidad de la educación impartida en todos los niveles del sistema.
- Oferta de las mismas oportunidades educativas a los integrantes de todos los sectores sociales.
- Promoción de programas actualizados en lo que a la formación y capacitación docente se refiere, tanto desde el punto de vista de los contenidos de los saberes específicos como de las formas para su transmisión.
- Establecimiento de una nueva alianza entre el sector educativo y el sector productivo. Esto constituye el llamado de la hora ante los procesos de reconversión competitiva en que están embarcados los países del área. Ello exige asegurar una apropiación generalizada e igualitaria del conocimiento científico y tecnológico, lo que sólo es posible si el sistema educativo incorpora las innovaciones en este campo y las transmite en forma eficiente a toda la sociedad. Se requiere que la educación genere en los individuos conocimientos, actitudes, valores y competencias conducentes a la apropiación de las innovaciones científico-tecnológicas.

Áreas prioritarias para la cooperación y la integración

La formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía y la armonización de los sistemas educativos son las áreas prioritarias identificadas para el desarrollo de acciones que deben acompañar el proceso de integración.

Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración

Los países del Cono Sur expresan en su propia forma de ser cultural, los nexos necesarios y suficientes para ser un conjunto de pueblos que tienen una trayectoria histórica compartida y que pueden tener un destino común. En estas condiciones y con estas características, se señala que estos países constituyen una comunidad “natural”, lo cual se singulariza frente a otros bloques que se constituyen a partir de razones económicas, comerciales, estratégicas o geográficas.

Estas características comunes no nos deben hacer perder de vista que los países que integran el MERCOSUR tienen sus peculiaridades, de las que se deducen situaciones y problemas diversos y por lo tanto, soluciones también diversas.

De todas formas, es evidente que por encima de estas diversidades, del sentido nacional de cada cultura, y de la conciencia de la propia originalidad, existen problemas comunes que se inscriben en una trayectoria histórica y que dan a ese conjunto de naciones la singularidad de una comunidad de pueblos. Y esta comunidad de pueblos, debe recrear sus potencialidades para alcanzar un peso significativo en el ámbito internacional, principalmente en el marco del nuevo mapa geopolítico que se está dibujando.

Formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico

El incremento de los niveles educativos y formativos de la población económicamente activa constituye una de las bases esenciales del incremento en los niveles de productividad de las economías, del mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos, y por tanto, de una posición más competitiva y ventajosa en los mercados mundiales.

El nuevo paradigma productivo requiere en forma creciente recursos humanos con una sólida formación general, que permita pensar y ejecutar al mismo tiempo. En este marco, la educación básica de todos los ciudadanos se torna una condición decisiva para el crecimiento y la competitividad de las naciones.

Asimismo, el fortalecimiento de las políticas y de los programas regionales de formación profesional habrá de convertirse en uno de los ejes fundamentales de apoyo a los objetivos básicos del Tratado: favorecer la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

El proceso de integración del MERCOSUR reclama un urgente mejoramiento de la formación científica y tecnológica y una actualización de las calificaciones ocupacionales de la fuerza laboral, así como el desarrollo de programas de educación ambiental, para la salud y especial.

Hacia el futuro, los países signatarios del MERCOSUR se verán obligados, en este contexto, a tomar decisiones políticas sobre lo que se deberá aprender y lo que se deberá realizar para poder buscar una inserción más autónoma en el contexto internacional. Es urgente en-

frentar el desafío de la inteligencia y del pensar en el MERCOSUR. Existe un consenso en torno a que todo escenario de futuro exigirá la construcción de un nuevo pensamiento, de nuevas ideas, técnicas, herramientas y modelos.

Así, la educación podrá constituirse en el gran espacio solidario que tienen los países de la subregión para participar activamente en la creación de un pensamiento social, científico, técnico y político de apoyo al surgimiento de nuevas sociedades en el futuro.

Compatibilización y armonización de los sistemas educativos

Entre las limitaciones que se enfrentan al intentar desarrollar una política de cooperación en el ámbito educativo en la región, es la carencia de un conocimiento exhaustivo de los sistemas educativos que facilite el intercambio mutuo y señale las pautas concretas que orienten las acciones conjuntas.

Esta situación se da en un marco de pronunciado aislamiento entre los sistemas educativos de los cuatro países, debido a los desarrollos divergentes en el campo económico y social, a la ausencia de políticas conjuntas y a la falta de conocimiento y comunicación de las experiencias significativas.

Este aislamiento conspira contra la movilidad de la población, la ampliación de los mercados de bienes y servicios y la posibilidad de lograr desarrollos armónicos para el conjunto de los países signatarios del Tratado del Mercado Común del Sur. El proceso de integración del MERCOSUR reclama una gradual compatibilización de las normas que hacen al desarrollo educativo de la subregión.

Programas

Programa I: Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración

Subprograma I.1.: Información y reflexión sobre el impacto del proceso de la integración del MERCOSUR

Objetivo:

Promover el conocimiento del impacto de la integración y difundir esta información en los diferentes niveles del sistema educativo.

Líneas de trabajo

Realizar seminarios, conferencias, paneles para reflexionar sobre los temas o aspectos vinculados al MERCOSUR, en especial sobre el impacto socio-económico de la integración.

Producir materiales referentes al tema del MERCOSUR.

Implementar de programas de difusión que posibiliten la comprensión de los beneficios y resultados esperados del proceso de integración del MERCOSUR.

Elaborar programas de intercambio de docentes, técnicos, administradores y alumnos, para promover el conocimiento de las realidades y formas de vida de los países miembros del MERCOSUR.

Diseñar políticas y estrategias que aseguren el conocimiento mutuo y la revalorización de la común identidad cultural.

Actividades:

Organización de un seminario regional de reflexión por semestre a cargo del país coordinador, con el objeto de producir conocimientos de utilidad para las acciones nacionales.

Elaboración de programas nacionales anuales de reflexión sobre el MERCOSUR.

Preparación de los materiales específicos que favorezcan el conocimiento de cada país.

Confeción de documentos regionales sobre MERCOSUR.

Producción de documentos nacionales que reflejen el posible impacto del MERCOSUR en cada país.

Elaboración de programas nacionales de difusión anual utilizando los materiales producidos, dirigidos a docentes y alumnos, a realizar en los centros educativos y a través de los medios de comunicación social.

Realización del día/semana del MERCOSUR en los centros educativos y culturales.

Organización de actividades de intercambio por semestres a cargo del país coordinador.

Realización en cada país de acciones de transferencia de las experiencias de intercambio.

Constitución de un grupo de trabajo para el diseño de políticas y estrategias que aseguren la integración.

Subprograma I.2: Aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR (español y portugués).

Objetivo

Llevar a cabo la enseñanza del español y del portugués en instituciones de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, para mejorar la comunicación entre los países que conforman el MERCOSUR.

Líneas de trabajo:

Introducir en el currículum de los diferentes niveles educativos, la enseñanza del español y del portugués.

Proponer alternativas metodológicas para la enseñanza del español y del portugués.

Desarrollar programas para la formación y capacitación de docentes que faciliten la enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR.

Actividades:

Elaboración de esquemas básicos de contenidos y esbozos de materiales didácticos, según nivel.

Conformación de un grupo de trabajo con especialistas del área, de modo de intercambiar experiencias y plantear enfoques metodológicos.

Preparación y difusión de materiales didácticos.

Realización de cursos, seminarios y talleres de capacitación para los docentes de la región.

Promoción de intercambios de docentes entre los países.

Realización de cursos de formación docente para la enseñanza del español y del portugués.

Programa II. Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo

Subprograma II.1: Educación básica y media

Objetivo:

Promover estrategias de desarrollo educativo para la enseñanza básica y media destinadas a favorecer la capacitación de la población en el manejo de conocimientos y destrezas requeridos para un eficaz desempeño ciudadano y productivo a fin de responder a las demandas del MERCOSUR.

Líneas de trabajo:

Efectuar un relevamiento de los currículos de educación básica y media que permita una actualización de contenidos según las demandas del MERCOSUR.

Realizar estudios regionales de modelos alternativos de educación

de adultos que favorezcan una mayor vinculación con el sector productivo.

Sistematizar las experiencias de descentralización llevadas a cabo en los cuatro países que permitan mejorar los procesos de gestión institucional.

Proponer acciones que posibiliten oportunidades equitativas de capacitación calificada para los sectores más desfavorecidos en su inserción en el mercado de trabajo.

Ejecutar actividades nacionales y regionales de entrenamiento y capacitación docente en áreas significativas para el MERCOSUR.

Actividades:

Formación de los equipos nacionales que recopilen la información sobre los currículos vigentes.

Constitución de un equipo regional que integre las demandas del MERCOSUR en especial en matemática, ciencias, historia y geografía.

Conformación de los equipos nacionales que recopilen la información sobre los modelos de educación de adultos de cada país.

Integración de un equipo regional que integre las demandas del MERCOSUR en especial las referidas a la capacitación laboral.

Constitución de un equipo regional que compatibilice las experiencias de descentralización a nivel de las administraciones gubernamentales y de las instituciones educativas.

Relevamiento de las experiencias de programas de compensación de los cuatro países.

Elaboración de un programa regional para realizar acciones de apoyo y compensación para los sectores más desfavorecidos.

Diseño de propuestas de entrenamiento docente que acompañen los procesos de actualización

curricular en especial en matemática, ciencias, historia y geografía.

Organización de seminarios regionales por semestre para la difusión de innovaciones educativas.

Subprograma II.2: Formación técnico-profesional.

Objetivo:

Establecer políticas y estrategias para la formación técnico-profesional a partir de la determinación de las ramas más dinámicas de la economía en un mercado ampliado.

Líneas de trabajo:

Establecer mecanismos de coordinación con los representantes de los grupos de trabajo del MERCOSUR en vistas a definir las áreas de mayor impacto.

Realizar estudios descriptivos y prospectivos nacionales sobre la vinculación de los sistemas productivo y educativo.

Proponer alternativas válidas para el desarrollo de una vinculación eficiente entre educación-trabajo-producción compatibilizando los recursos y mecanismos de los países en la perspectiva del MERCOSUR.

Desarrollar acciones nacionales y regionales de capacitación técnico-profesional en respuesta a los requerimientos del MERCOSUR.

Actividades:

Realización de reuniones periódicas con los Grupos de trabajo del MERCOSUR.

Integración de la información en el Comité Coordinador Regional.

Constitución de equipos técnicos nacionales y regionales de trabajo con miras a sistematizar y producir la información en base a un esquema común acordado en el Comité Coordinador Regional.

Elaboración de una propuesta regional que refleje las alternativas válidas para el desarrollo de una vinculación entre educación-trabajo-producción teniendo en cuenta otras experiencias internacionales.

Ejecución de un programa regional de enseñanza técnico-profesional.

Creación de una red de cooperación técnica interinstitucional.

Subprograma II.3: Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel.

Objetivo:

Promover políticas y estrategias para la formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel en relación a las áreas de mayor impacto del MERCOSUR.

Líneas de trabajo:

Establecer mecanismos de coordinación con los representantes de los grupos de trabajo del MERCOSUR en vistas a definir las áreas de mayor impacto.

Identificar los acuerdos y convenios de cooperación técnica existentes entre los países del MERCOSUR, en relación a la formación y capacitación de los recursos humanos de educación superior, en el ámbito gubernamental y no gubernamental.

Llevar a cabo políticas de cooperación entre las instituciones de educación superior de los países miembros para mejorar la formación y capacitación científico, tecnológica y cultural con relación a los requerimientos del MERCOSUR.

Actividades:

Realización de reuniones periódicas con los grupos de trabajo del MERCOSUR.

Integración de la información

recogida y determinación de las áreas de impacto.

Recopilación de la información necesaria, por cada Estado miembro.

Realización de un análisis comparativo de los estudios de cada país.

Promoción de la comunicación entre las instituciones a través del fomento de las redes de información.

Organización de acciones de articulación y fomento de la cooperación entre las instituciones.

Subprograma II.4: Investigaciones y postgrado

Objetivo:

Promover en el orden regional la formación de una base de conocimientos científicos, recursos humanos, e infraestructura institucional, de apoyo a la toma de decisiones estratégicas del MERCOSUR.

Líneas de trabajo:

Identificar grupos, líneas e investigaciones realizadas y en desarrollo.

Promover la formación de recursos humanos de alto nivel a través de la realización de investigaciones conjuntas de interés para el MERCOSUR.

Difundir los resultados de las investigaciones a las comunidades científicas de la región, el sector productivo y los gobiernos.

Actividades:

Concreción de estudios nacionales sobre capacidad instalada en investigación y estudios de postgrado.

Organización de un programa regional de investigación y postgrado.

Desarrollo de un programa regional de difusión de los resultados de las investigaciones.

Area:

III. Compatibilización y armonización de los sistemas educativos

Subprograma III.1: Armonización académica, jurídica y administrativa.

Objetivo:

Proponer mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilización de los sistemas educativos.

Líneas de trabajo:

Relevar la información relativa al estado actual de la organización de los sistemas educativos y sus currículos en los diferentes niveles.

Identificar convenios y acuerdos referidos a la educación que regulan las relaciones interestatales e interinstitucionales públicas y privadas.

Proponer medidas que faciliten la movilidad de los docentes y técnicos en los procesos de capacitación de recursos humanos.

Crear mecanismos, coordinados con los Ministerios de Economía y Trabajo, que permitan el reconocimiento de estudios y homologación de títulos con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales de la región.

Actividades.

Constitución de equipos técnicos de trabajo con miras a sistematizar la información en base a un esquema común acordado en el Comité Coordinador Regional.

Elaboración de los informes nacionales y del análisis comparativo.

Recopilación de la información necesaria, por cada Estado miembro sobre convenios y acuerdos.

Realización de un análisis comparativo de la información producida.

Identificación de dificultades y obstáculos para la movilidad de docentes y técnicos en la subregión.

Preparación de instrumentos y normas facilitadoras del proceso de integración.

Creación de un equipo interministerial de consulta constituido por representantes de Educación, Economía y Trabajo para identificar las acciones prioritarias.

Formulación de propuestas de flexibilización, acreditación y reconocimiento de estudios y títulos.

Subprograma III.2: Sistema de Información.

Objetivo:

Establecer un sistema de información en red que posibilite conocer los datos educativos relevantes de los países signatarios del Tratado, así como el acceso al conocimiento disponible sobre mercado de trabajo y sectores de actividad.

Líneas de trabajo:

Crear una base de datos educativos relevantes y una red de comunicaciones.

Actividades.

Designación de las instituciones responsables de bancos de datos de cada país.

Realización de una reunión entre los responsables de los bancos de datos para definir la información educativa relevante, el perfil de la red y el plan de funcionamiento.

Puesta en práctica de la red en los países.

Educación en Población

El Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP) aprobó el Proyecto "Grupos de Discusión para la Información, Educación y Comuni-

cación en Población" a ejecutarse en Bolivia.

El Proyecto tiene como objetivos de largo alcance:

- Promover una conciencia poblacional acorde a una formación integral de los sujetos y a la articulación armónica entre los fenómenos de población y las exigencias de desarrollo del país a nivel nacional, regional y local, considerando las identidades culturales, fortaleciendo las estructuras de participación de la comunidad y generando actitudes de respeto acerca de los derechos de la mujer.
- Acrecentar la capacidad del país para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje en materia de Educación en Población de mujeres, niños, jóvenes y adultos mediante la disponibilidad de recursos humanos calificados, de servicios adecuados de información, educación y comunicación y de estrategias pedagógicas que permitan su inserción en los ámbitos formal y no formal.

Como objetivos inmediatos, al término del Proyecto deberá haberse logrado:

- Que el país cuente con 18.179 educadores capacitados para contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de Educación en Población de 362.520 beneficiarios.
- Que Bolivia cuente con 500 comunicadores de medios masivos y alternativos, capacitados para apoyar procesos educativos –formales y no formales– y sensibilizar a la comunidad sobre problemas de Educación en Población.
- Que el país cuente con un Servicio de Recursos de IEC en Población (SEREPO) que apoye las actividades de los educadores, la

labor de los comunicadores sociales, de técnicos en currículo y de otras personas e instituciones interesadas en impulsar otras iniciativas en materias de Educación en Población.

El Proyecto está orientado a complementar los Proyectos de Alfabetización, de Formación de Profesores y de Escuelas Multigrados en marcha en el país, patrocinados por PNUD/ UNESCO, ICI y UNICEF. Su estrategia pedagógica está dirigida a rescatar y potenciar instancias de aprendizaje mediante la conversión de conversaciones cotidianas en conversaciones educativas. Articula, además, acciones de educación formal y no formal, el uso de información y de medios de comunicación con educación, el trabajo con instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Durante la elaboración del Proyecto se contó con la asistencia técnica de UNESCO, la que se prolongará durante su ejecución. El inicio del Proyecto está previsto para el día 15 de julio de 1992 con una duración de dos años.

Educación Ambiental

Política de Educación Ambiental en Panamá.

Entre el 8 y 9 de junio de 1992 y con el patrocinio de la OREALC/ UNESCO, se realizó en la Repúbli-

ca del Panamá el Taller para la Generación de la Estrategia Nacional y el Plan de Acción de Educación Ambiental para Panamá en los Niveles de la Educación Formal, No Formal e Informal.

El evento, que es parte de las actividades del Programa Internacional de Educación Ambiental (PIEA) de UNESCO/PNUMA programadas para el bienio 1992-1993, tuvo como objetivos determinar el estado de incorporación del tema ambiental en la formación, investigación y extensión en los niveles de educación formal, no formal e informal del país. Se persiguió, además, definir temas ambientales prioritarios y de interés común para insertarlos en los programas de educación, de acuerdo a la política ambiental del país y propiciar el intercambio de experiencias en programas de formación, información e investigación ambiental, desde la educación pre-escolar hasta la educación superior.

Como objetivo se tenía, también, el generar estrategias nacionales para el desarrollo y el fortalecimiento de la educación ambiental en Panamá y elaborar un plan de acción para la puesta en práctica de la educación ambiental en los diferentes niveles educativos del país.

En los días en que se lleva a efecto este Taller, la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó una ley por la cual "se adopta la educación ambiental como una estrate-

gia nacional para conservar y desarrollar los recursos naturales y preservar el medio ambiente". Los esfuerzos que ha venido realizando la OREALC/ UNESCO para privilegiar el desarrollo de políticas nacionales referidas a la educación ambiental se ven fuertemente apoyados por iniciativas como la adoptada en Panamá. La iniciativa de ley fue presentada por la legisladora Ada López de Gordon, ex Ministra de Educación, quien contó con el apoyo técnico de la Oficina de Educación Ambiental del Ministerio de Educación para la preparación de dicho cuerpo legal.

Coordinación interagencial para el desarrollo de la EA en América Latina y el Caribe.

La Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe acaba de aprobar, dentro del marco del TSS-1 (Technical Support Services at the Programme Level), una propuesta de proyecto presentada a través de la Oficina para la Coordinación de Actividades Operativas (BAO) –de la sede de la UNESCO en París– por la OREALC. Esta iniciativa está referida al desarrollo de estrategias y planes de acción nacionales para la educación ambiental. Los países favorecidos incluyen a Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay.

Publicaciones OREALC

- *Los proyectos de educación: preparación, financiamiento y gestión.* Andre Magnen. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile, mayo 1992, 140 p.
- *La gestión pedagógica de la escuela.* Justa Ezpeleta y Alfredo Furlán (Compiladores). UNESCO/OREALC. Santiago, Chile, abril 1992, 422 p.
- *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* UNESCO/CEPAL. Santiago, Chile, agosto 1992, 270 p.
- *Education and knowledge: basic pillars of changing productions patterns with social equity.* UNESCO/CEPAL, Santiago, Chile, agosto 1992, 258 p.
- *EFA 2000, N° 7, abril-junio 1992.* Boletín de la WCEFA (Secretaría para el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos). UNESCO, Santiago, Chile, junio 1992, 8 p.

En preparación:

La evaluación de proyectos, programas y campañas de "Alfabetización para el desarrollo". H.S. Bholá. UNESCO/OREALC e IUE/DSE.

Las publicaciones OREALC se encuentran a la venta a todos los interesados. Para consultas y precios, dirigirse a: UNESCO/OREALC, Enrique Delpiano 2058, Casilla 3187, Fax 2091875, Santiago, Chile.

SUSCRIPCION

El Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe es una publicación cuatrimestral que edita en español e inglés, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

A las instituciones o personas que deseen seguir recibiendo este Boletín se les ruega se sirvan completar el formulario que se adjunta y enviarlo acompañan-

do de cheque dólar u orden de pago bancaria a la orden de UNESCO/OREALC, a nuestra dirección: Enrique Delpiano 2058, Casilla 3187, Santiago, Chile.

La suscripción anual (tres números) en su versión española incluye el envío por correo aéreo y su valor para América Latina y el Caribe es 15 US\$.

Para el resto del mundo, 20 US\$.

SOLICITUD DE SUSCRIPCION

Deseo suscribirme al Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe por un año (3 números).

Edición española

año(s)

América Latina y el Caribe, 15 US\$

Resto del mundo, 20 US\$

Edición inglesa

Adjunto la cantidad de _____ (gastos de envío incluidos)

Nombre _____

Dirección _____

(Se ruega escribir a máquina o con letra imprenta)

Firma