

MATERIAL EDUCATIVO
FICHA: "LA SIMULACION"

cuadernos de educación

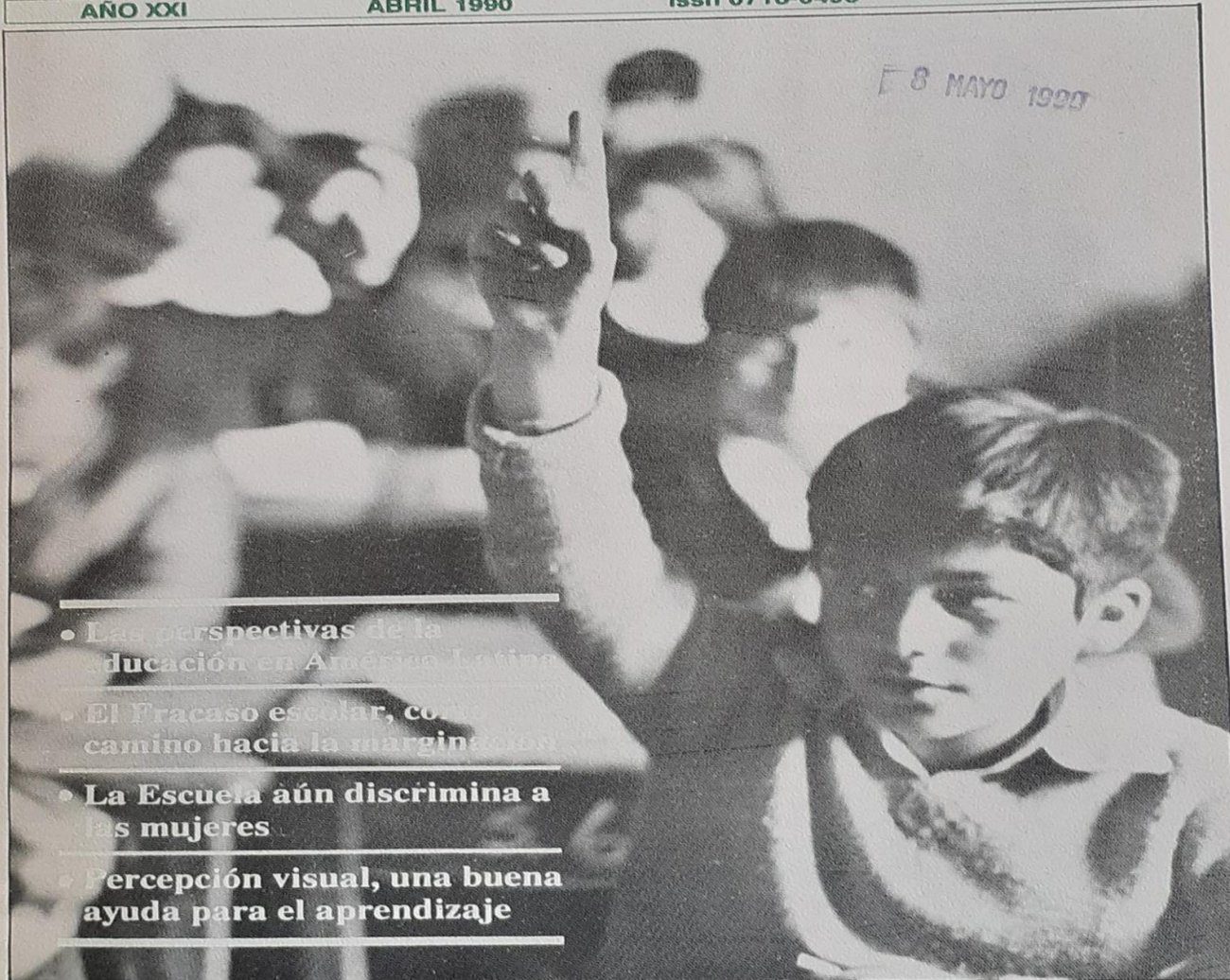
192

AÑO XXI

ABRIL 1990

issn 0716-0496

valor \$270



8 MAYO 1990

- Las perspectivas de la educación en América Latina
- El fracaso escolar, como camino hacia la marginación
- La Escuela aún discrimina a las mujeres
- Percepción visual, una buena ayuda para el aprendizaje

Las perspectivas de la educación en América Latina (*)

Juan Carlos Tedesco (**)

El análisis de la actual situación educativa y de sus perspectivas futuras no puede efectuarse al margen de las dos principales características del actual proceso de desarrollo social que afectan a los países de América Latina: la democratización de los sistemas políticos y la crisis económica asociada al alto endeudamiento externo.

Estas dos características explican, además, los desafíos más serios que enfrentan las políticas educacionales: la crisis económica obliga a incrementar sustancialmente la eficacia y la eficiencia, mientras que la democratización exige atender el objetivo de la equidad. Pero ¿Es posible compatibilizar eficiencia y equidad en un contexto de escasez de recursos?

La respuesta a este interrogante no es un mero ejercicio académico. Se trata, al contrario, de un ejercicio político-social donde -sin exagerar- se juega una parte importante del destino de los países de América Latina. La historia reciente demuestra que una de las características más notables de nuestra región ha sido

su escasa capacidad para compatibilizar el crecimiento económico con la equidad social. La experiencia de otras regiones, en cambio, confirma que esta articulación no sólo es posible sino necesaria. El crecimiento sin equidad o las políticas de justicia social sin crecimiento, no logran consolidarse y sus frutos no superan la

(*) Este texto fue presentado en el Seminario de la UNESCO, "Organizaciones docentes y proyecto principal", celebrado el 4, 5 y 6 de septiembre de 1989 en Santiago.

(**) Director de la Oficina Regional de Educación de América Latina y el Caribe de la Unesco (OREALC). Las opiniones vertidas en este artículo son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la Unesco.

coyuntura y el corto plazo. La crisis aumenta aún más las dificultades para enfrentar este doble desafío, pero -al mismo tiempo- crea condiciones donde los esfuerzos y las transformaciones profundas son demandadas por todos los sectores. Analizados en un contexto de este tipo, los problemas y las perspectivas futuras de la educación adquieren un significado concreto. Para mayor claridad, en este texto trataremos de responder a dos interrogantes centrales: (i) ¿cuál ha sido el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste sobre el sector educativo? y (ii) ¿cuáles son las principales opciones que se presentan para el futuro?

EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA EDUCACION

Ya es un dato de sobra conocido que una de las principales consecuencias de la crisis ha sido la disminución del gasto público en general y del gasto educativo en particular. Este deterioro está acompañado, además, por una sensible disminución de la capacidad de las familias para garantizar condiciones materiales de vida que permitan aprovechar la oferta educacional existente. El aumento del desempleo y el subempleo y el deterioro del salario explican la persistencia y/o el aumento de la proporción de familias que viven en condiciones de pobreza. Como resultado de este conjunto de factores, cinco fenómenos principales pueden ser identificados como los principales efectos de la crisis en el sector educativo:

1. El incremento de los índices de repetición y fracaso escolar, especialmente la escuela básica. De acuerdo a estimaciones de la Unesco, entre 1975 y 1983 el número de repitentes en las escuelas primarias de América Latina había ascendido de 5.7 millones a 8.5 millones

de niños. Estudios más recientes, con metodologías más rigurosas, señalan que las cifras reales podrían ser el doble de las estimaciones oficiales. En términos porcentuales, América Latina tiene las tasas de repetición más altas en el mundo, y todos los estudios indican que el fenómeno del fracaso escolar en la escuela primaria no es un fenómeno meramente pedagógico sino el producto de la acumulación de carencias tanto en las condiciones de vida de la población como en la oferta escolar disponible.

2. La interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares al sistema educativo. Desde este punto de vista, los datos estadísticos muestran un visible estancamiento en el proceso de expansión de la enseñanza media y superior. Desde 1980 en adelante, las tasas de crecimiento de los niveles medio y superior son cada vez más bajas en un número crecien-



te de países. Dicho estancamiento muestra que, por un lado, se agotó el proceso de expansión "fácil" del sistema vigente entre 1950 y 1980 y, por el otro, que para permitir el acceso de nuevos sectores sociales a la enseñanza media y superior serán necesarios cambios profundos en las condiciones sociales - empleo e ingresos - de dichos sectores. Pero lo más grave actualmente es que, dado el impacto de la crisis, comienza a ser difícil no sólo expandir el sistema sino mantener a los que ya lograron el acceso.

3. Aumento de la responsabilidad del Estado y de la segmentación interna del sistema educativo. La crisis económica, como se sabe, no sólo afectó a los sectores que vivían en condiciones de pobreza antes de la crisis, sino también a importantes grupos poblacionales que en el pasado habían logrado acceso a ciertos bienes y servicios. En materia educativa, el indicador más elocuente de este fenómeno es el aumento en la matrícula escolar pública, tanto en el nivel pre-escolar como en el medio y superior. Dicho aumento refleja que los sectores medios que han perdido capacidad para asumir privadamente los costos de la educación están orientándose hacia el sector público. Si bien no hay estudios específicos sobre este proceso, los datos existentes permiten postular que se estaría produciendo una mayor diferenciación interna en el sistema educativo, donde el sector público adopta características cada vez más masivas y el sector privado características cada vez más elitistas.

4. Deterioro de la calidad de la educación. Los efectos cuantitativos señalados en los puntos anteriores son concomitantes con un visible deterioro de la calidad del servicio educativo. El tema de la calidad de la educación es ambiguo y complejo. Sin embargo, es evi-

dente que más allá de cualquier discusión teórica sobre el concepto de calidad y sobre las metodologías de medición de resultados, hay dos datos que avalan la hipótesis del impacto de la crisis sobre esta variable: el salario docente y la proporción del presupuesto educativo destinado a equipamiento, capacitación, inversiones, libros de textos, etc.

La reducción del poder adquisitivo del salario docente es un fenómeno generalizado en América Latina. Sus efectos más visibles son el abandono de la profesión por parte de los docentes más calificados, el ausentismo y la desmoralización creciente del personal de la educación. Entre otras consecuencias, estos fenómenos han provocado una sensible disminución en el tiempo de exposición al aprendizaje al cual tienen acceso los alumnos, que suele ser inferior al teóricamente establecido en los calendarios escolares. Por otra parte, también es sabido que prácticamente en todos los países de la región el porcentaje del presupuesto destinado a salarios alcanza el 90%, impidiendo cualquier tentativa de mejorar la infraestructura, los equipos, el perfeccionamiento docente, etc. El impacto de esta limitación es aún más grave en momentos de intenso cambio científico-técnico, donde el simple estancamiento implica retroceder.

5. Concentración de energías y recursos en la coyuntura y abandono de las acciones de mediano plazo. Un efecto menos visible pero no por ello menos importante es el impacto de la crisis sobre la dinámica del proceso de toma de decisiones. Las situaciones de emergencia que viven los países de la región son de tal envergadura que obligan a concentrar todas las energías y los recursos en solucionar los problemas inmediatos. Esto impide no sólo la reflexión sino las **decisiones** sobre aspectos cuyas

consecuencias se apreciarán en el futuro pero que resulta urgente adoptar. La educación, por su naturaleza, es un sector donde esta dinámica tiene obvios efectos negativos.

Desde este punto de vista y como marco general de la discusión de alternativas que se efectúa en el punto siguiente, nos parece necesario postular la **urgencia del mediano-largo plazo** como requisito previo a cualquier análisis del papel de la educación en las estrategias de desarrollo.

¿QUE PERSPECTIVAS EXISTEN PARA EL FUTURO?

Reducir las opciones para el futuro a un número determinado y fijo de alternativas es válido sólo en la medida que contribuye a una mayor claridad en los análisis. La realidad se ocupará de demostrar que siempre existen opciones más complejas que las presentadas por los análisis teóricos. Sin embargo, nos parece útil presentar, al menos, dos ejes de discusión sobre alternativas de políticas educacionales. La primera de ellas se refiere a la opción entre la prioridad a la base del sistema educativo o a la cúpula. La segunda se refiere a la organización interna, donde se presenta la opción entre un sistema homogéneo y centralmente administrado o un sistema diferenciado y descentralizado.

a) ¿Prioridad a la base o a la cúpula?

Los diagnósticos existentes sobre la estructura de los sistemas educativos en América Latina han coincidido en señalar que la peculiaridad de la región consiste en el relativamente alto grado de polarización en la distribución de la matrícula. A diferencia de los países avanzados (donde la cúpula se expandió después de haber cumplido el proceso de incorporación del conjunto de la población al ciclo

básico universal) y a diferencia de los países de mayor atraso (donde existe una gran masa de excluidos, pero la cúpula mantiene su carácter elitista), en América Latina coexisten grandes masas de excluidos con grandes masas de individuos que llegan al nivel superior de la enseñanza.

La dificultad para romper esta dinámica radica en el hecho de que la lógica de las demandas sociales fortalece la polarización ya que los sectores medios y altos están en mejores condiciones para expresar y canalizar sus demandas y se ven sometidos al proceso de devaluación de las credenciales educativas, que estimula la posesión de cada vez más cantidad de años de estudios para mantenerse en la competencia por los puestos de cúpula del mercado.

Sin embargo, además de la lógica de las demandas sociales, existen argumentos en favor de cada una de estas opciones que deben ser considerados.

La opción de continuar expandiendo la cúpula del sistema se apoya fundamentalmente en argumentos derivados de las consecuencias del actual proceso acelerado de cambio científico y tecnológico. De acuerdo a este planteo, los países de América Latina deben fortalecer su capacidad científica endógena a través del fortalecimiento de las instituciones de enseñanza superior y de postgrado, si quieren ser algo más que meros consumidores a-críticos de los frutos del conocimiento científico-técnico generado en los países centrales. La visión alternativa -frenar la expansión de la cúpula hasta cumplir con los objetivos de universalización de la escuela básica- se apoya en consideraciones distintas. En primer lugar, resulta imposible pensar en la equidad social, mientras subsistan porcentajes tan significativos de población

que no manejan los códigos culturales básicos. En segundo lugar, cualquier proceso de desarrollo científico-técnico que pretenda tener características dinámicas y permanentes deberá asentarse en una población masivamente socializada en los marcos del método científico. No existen ejemplos históricos de sociedades que hayan producido procesos significativos y durables de creatividad tecnológica y científica asociados a altos niveles de marginalidad y exclusión social.

El desafío de enfrentar simultáneamente los problemas de la base y de la cúpula obliga, en consecuencia, a definir criterios globales. Dicho en otros términos, la legitimidad de una determinada política con respecto a un sector del sistema sólo puede ser apreciada por sus efectos sobre el conjunto. En este sentido, es posible sostener que la legitimidad de políticas selectivas en el acceso a la cúpula del sistema está en función de la existencia de sistemáticas y eficientes políticas de expansión en la base.



No se trata, entonces, de optar en forma excluyente por alguna de las opciones. Resolver los problemas de la base del sistema es vital para garantizar el carácter democrático del desarrollo social. Fortalecer la capacidad científica, promoviendo la formación de recursos altamente calificados y la producción de conocimientos que permitan resolver los problemas sociales y productivos, es vital para garantizar el crecimiento y la disponibilidad de recursos. Esto implica aceptar que mientras el criterio para definir políticas dirigidas a la base del sistema es su impacto en la cobertura (eliminación del fracaso escolar, la deserción, etc.), el criterio para definir políticas dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos (sean conocimientos o recursos humanos).

En este esquema, es necesario considerar el rol de cada uno de los actores sociales y del Estado. Es obvio que si la dinámica de la expansión sigue sujeta a las reglas del mercado, cada grupo obtendrá beneficios de acuerdo a su poder relativo en la sociedad. Sobre esta base, la polarización continuará desarrollándose y no habrá posibilidades para pensar en su superación. La alternativa para romper esta lógica de reproducción social radica en el papel del Estado. Su rol compensador resulta decisivo, particularmente desde el punto de vista de la transferencia de recursos hacia los sectores postergados. Esto implica ubicarse en el marco de **mecanismos de concertación**, a través de los cuales sea posible que los criterios de asignación de recursos públicos contemplan los intereses del conjunto de los sectores sociales.

b) ¿Homogeneidad o diferenciación?

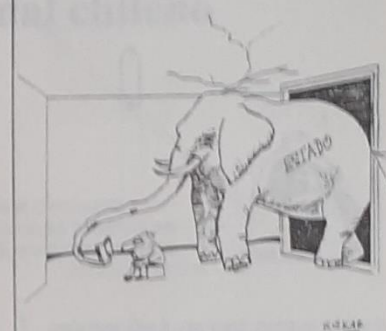
El segundo eje de discusión de las políticas educativas en el futuro gira alrededor de la estructura organizativa del

sistema. En este sentido, los modelos extremos son el de un sistema homogéneo y centralmente administrado para toda la población, o un sistema diferenciado, sujeto a administraciones locales o privadas.

El paradigma de los sistemas diferenciados es, como se sabe, el modelo norteamericano. Sus defensores sostienen que garantiza el dinamismo a través de la competencia por captar recursos, genera altos índices de identificación institucional y favorece la vigencia de pautas internas de evaluación y renovación constantes. En definitiva, este modelo aseguraría un **alto nivel de responsabilidad institucional por los resultados**.

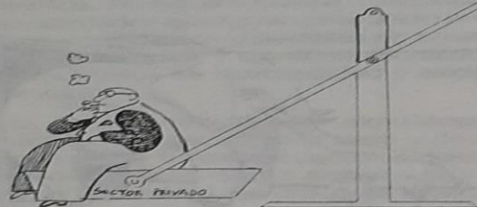
Los sistemas homogéneos, cuyo paradigma es el modelo de los países socialistas con economías centralmente planificadas, permiten planificar racionalmente la oferta educativa de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo y alcanzar altos niveles de democratización, ya que la distribución educativa no está sujeta a la capacidad de cada sector social por acceder a instituciones de prestigio y calidad.

En el caso de los países de América Latina, la situación es paradójica. En la medida que la estructura social se caracteriza por fuertes desequilibrios, los sistemas diferenciados no generan competencia ni alto nivel de dinamismo ya que cada "segmento" se dirige a públicos o mercados diferentes. Los sistemas únicos, por su parte, ofrecen una oferta sólo formalmente homogénea ya que discriminan a todos los que no se ajustan al patrón cultural dominante. Exagerando los términos, podría sostenerse que América Latina muestra los defectos de ambos sistemas pero ninguna de sus virtudes. El centralismo anula la competencia y la creatividad pero no genera demo-

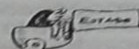


cracia. La diferenciación legitima la discriminación pero no estimula el dinamismo y la creatividad.

Los países de América Latina parecen haber asumido, a pesar de sus diferencias, la necesidad de introducir reformas profundas en la administración educativa. Todas esas reformas giran alrededor de la descentralización y la regionalización. Si bien no hay evaluaciones exhaustivas de sus resultados, las experiencias parecen confirmar la idea según la cual para lograr que la descentralización cumpla con sus objetivos democráticos y dinamizadores es necesario una administración central fuerte. Obviamente, el fortalecimiento de la administración central no debería estar vinculado a las mismas funciones que en el modelo tradicional sino a dos áreas principales: **la evaluación de resultados y la compensación de diferencias**.



La idea básica de esta orientación es que en un sistema descentralizado y con altos niveles de autonomía institucional para las decisiones, los puntos de partida pueden diferenciarse todo lo que sea necesario. Asimismo, los métodos y recursos utilizados para alcanzar los objetivos también pueden alcanzar altos niveles de diversidad. El rol de la administración central, en cambio, debería concentrarse en garantizar determinados niveles de homogeneidad en los puntos de llegada. Para ello, deberá disponer de una fuerte capacidad de evaluar los resultados de las acciones ejecutadas por instancias locales y - asociado a dicha evaluación- una igualmente fuerte capacidad compensatoria para apoyar a las unidades locales que carezcan de recursos propios para alcanzar los objetivos definidos como metas nacionales. Estas actividades (evaluación de resultados y compensación de diferencias) suponen la existencia a nivel administrativo, de una estructura ágil de medición de calidad



PIZARRA

por un lado y de un fondo de compensaciones que permita tomar decisiones frente a los resultados de medición por el otro. La definición precisa de estos mecanismos está sujeta a las peculiaridades nacionales; lo que aquí interesa destacar es la necesidad de establecer estas funciones, como tarea prioritaria de la administración educativa central. El eficaz cumplimiento de estas funciones supone dotar al Estado de un componente fundamental: la capacidad de información. Sólo a través de una fuerte capacidad de producir información adecuada, las decisiones en términos de identificación

de problemas, definición de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, etc., podrán ser adoptadas en forma oportuna. El valor de la información no se reduce, sin embargo, a estas funciones internas al aparato estatal. La información constituye, además, un elemento básico para una política de fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones educativas y, en el control de su ejecución.

Estas alternativas no agotan, por supuesto, el debate sobre las perspectivas de la educación en América Latina. Constituyen solamente un punto de partida necesario para abrir la discusión sobre estrategias de políticas educativas destinadas a satisfacer el doble objetivo de la eficiencia y la equidad. El desafío está planteado y la experiencia muestra que su logro es posible. El tiempo disponible para ello, sin embargo, no es infinito ■