

IOCU documento

CD / AÑO IV / Nº 5 / JUNIO-JULIO 1990

La Educación y el Desarrollo en América Latina

Juan Carlos Tedesco

DIRECTOR DE LA OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO

En el próximo mes de noviembre se realizará en Santiago de Chile la Segunda Conferencia Regional de Consumidores de América Latina y el Caribe. Uno de los temas centrales de esa Conferencia será Educación al Consumidor. Con el objetivo de ir promoviendo el debate sobre esta temática, que no es posible encarar en términos aislados del resto de la educación en general, CD brinda a sus lectores los párrafos más significativos de un trabajo del señor Juan Carlos Tedesco, Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO. Esta ponencia, cedida por su autor para su difusión en CD, fue presentada en las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, realizadas en Chile en octubre de 1989.

Dada la vastedad del tema, estimo pertinente analizar sólo tres puntos. El primero es una reflexión sobre el lugar que ocupa la educación en las estrategias de desarrollo. El segundo es el impacto de la actual crisis que viven los países de la región sobre el sector educativo. El tercero, por fin, consiste en analizar las perspectivas futuras, en términos de estrategias de políticas educativas que permitan satisfacer el doble requisito que está subyacente en las concepciones de desarrollo: articular el crecimiento con la equidad, con la democracia, que es el marco en el cual se orientan estas jornadas.

¿Qué lugar ocupa la educación en las estrategias de desarrollo? Esta pregunta tuvo diferentes respuestas a lo largo de las últimas décadas. Muy sintéticamente, es

posible decir que analizar el lugar de la educación en las estrategias de desarrollo es, en definitiva, analizar la relación entre educación y sociedad.

Educación y desarrollo

Históricamente, se pueden distinguir diferentes etapas y respuestas a esta pregunta. A principios de siglo, en el momento en que surgen los sistemas educativos en América Latina, la articulación entre educación y sociedad se definió fundamentalmente a través del eje político. La metáfora que resumía esta función era la formación del ciudadano. A fines de siglo y primeras décadas del siglo XX, la educación era concebida como un derecho y orientada básicamente a formar al ciudadano. Por eso la distribución del servicio educativo quedaba definida por el lugar que cada uno ocupaba en la estructura política; la gran masa de ciudadanos era formada para manejar los códigos culturales básicos que les permitieran participar en calidad de productores, en calidad de individuos que debían emitir un voto político, mientras que la cúpula, la élite social, era formada en calidad de gobernantes.

Hacia mediados de siglo y luego de la crisis provocada por la guerra mundial y por la necesidad de la reconstrucción europea, esta concepción es reemplazada por la metáfora de la formación de los recursos humanos. La articulación entre educación y sociedad o la contribución de la educación al desarrollo comienza a ser percibida básicamente a través del eje económico; el supuesto del cual partía esta concepción era que más años de estudio implicaban mayor productividad; mayor productividad, mayores salarios y mayor equidad en la distribución de los beneficios. A partir de este supuesto, la educación comienza a ser considerada un área donde es posible adoptar estrategias planificadoras, donde las decisiones en materia de inversiones educativas pueden ser efectuadas en los mismos términos que cualquier inversión económica.

Hacia fines de los años 70 esta concepción comienza a mostrar signos de crisis, fundamentalmente porque los déficits en materia de recursos humanos estaban cubiertos y el fenómeno se invierte: la educación no sólo no aparece asociada a la equidad en la distribución

DOCUMENTO



de ingresos, en la asignación de salarios, sino que los fenómenos de subempleo de cualificación de trabajadores, de asincronía y desajuste entre nivel educativo y puestos de trabajo se generalizan tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por otro lado, también se constata que la expansión educativa está acompañada por otros cambios sociales y que no basta superar los límites estructurales.

Comienza a difundirse una noción bastante esbozada sobre el rol de la educación en el desarrollo y en la sociedad en general, que alterna el conjunto de lecturas que conforman el paradigma del marco de la teoría de la reproducción. La educación es concebida fundamentalmente como un aparato reproductor y su contribución a la sociedad es, esencialmente, reproducir el orden social dominante, tanto del punto de vista del lugar que cada individuo va a ocupar en la estructura de producción como desde el punto de vista de los valores de la ideología, de los contenidos que el sistema educativo difunde.

Esta imagen estática y reproductiva dominante no hace mucho, y hoy en día, si bien aun no existe un nuevo paradigma, se percibe la necesidad de apelar a nuevas concepciones, que superen las limitaciones de cada uno de estos enfoques y, al mismo tiempo, recuperen lo que cada uno de ellos tiene de válido. En esta nueva concepción se destaca fundamentalmente una revalorización del papel de algunos aspectos específicos de la actividad educativa: el conocimiento, la información, la inteligencia, la creatividad. Estos elementos son considerados como cruciales dentro del proceso productivo y de participación social. En la medida en que la educación es la vía a través de la cual se crean y se distribuyen dichos elementos, su contribución al desarrollo adquiere mediante una concepción positiva.

La revalorización de estos elementos también va asociada a una idea que consiste en reconocer que, en el fondo, no hay ningún desarrollo que se justifique si no mejora la calidad de vida de las personas. No hay ningún crecimiento, no hay ningún proceso de desarrollo económico que se justifique en sí mismo si no trae aparejado el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la satisfacción de los recursos humanos, las posibilidades de participar en el desarrollo, sino también como objetivos de dicho proceso.

Por último, también se generaliza la concepción según la cual no hay desarrollo sostenido si permanecen sin equidad. Dicho en otros términos, la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento comienza a ser percibida como una condición necesaria para que el crecimiento sea sostenible. Procesos de crecimiento económico sin equidad son insostenibles y opacitados.

Esta nueva concepción de la articulación entre educación y desarrollo es mucho más moderna que en las décadas anteriores en la medida que la educación ya no es

garantía de nada sino que es un elemento que contribuye tanto con otros al logro de ciertos objetivos. Pero es la modesta y acompañada con una revalorización importante de lo específicamente educativo, la educación no aparece como una actividad que adquiere sentido en función de lo político o lo económico sino de sus productos propios: los conocimientos, la inteligencia, la información, la creatividad, es decir, aspectos que son esenciales a la actividad educativa.

Esta breve síntesis de las explicaciones teóricas sobre el vínculo entre educación y sociedad responde, obviamente, a la situación de los países centrales. La particularidad de este desarrollo en los países centrales es que la evolución teórica tuvo un grado de articulación bastante alto con los cambios reales. Así, por ejemplo, la concepción de la educación como formación del ciudadano surgió sus posibilidades cuando toda la población estuvo incorporada a la enseñanza primaria. La concepción de la educación como formadora de recursos humanos se agitó cuando las necesidades de los recursos humanos estuvieron cubiertas. En América Latina, en cambio, la disociación entre teoría y realidad es muy significativa. La concepción de la educación como formadora de ciudadanos fue abandonada cuando le debía el 50 % de la población no tenía la condición de ciudadano y no lograba superar los 2 o 3 primeros grados de la escuela primaria. La concepción de la educación como formadora de recursos humanos y la planificación educativa fue reemplazada por una concepción reproductivista en un momento en que las necesidades de recursos humanos todavía eran muy significativas. Esta concepción reproductivista, además, se difundió en América Latina en el momento en que se producía la mayor expansión cuantitativa que ha vivido la región en materia educativa.

Tenemos, desde este punto de vista, una situación de vacío teórico bastante importante, que surge desde el punto de vista de la región, un gran esfuerzo orientado a elaborar un marco que permita comprender la superposición de etapas históricas que vive la región y que permita definir estrategias para enfrentar simultáneamente metas no conflictivas del siglo XIX y metas y desafíos propios del siglo XXI.

El punto siguiente consiste en analizar el impacto de la crisis sobre el sector educativo. Para acotar el tema, podemos incluir el impacto de la crisis en cuatro grandes aspectos:

La cobertura

La crisis ha provocado por primera vez en lo que va del siglo un estancamiento en la expansión cuantitativa de los sistemas educativos en América Latina. La expansión se está deteniendo y además se están produciendo algunos fenómenos importantes

DOCUMENTO



en términos de desplazamiento de la demanda por educación, del sector privado al sector estatal.

En los dos niveles más dinámicos del sistema, el primario y la enseñanza superior, se aprecia en los últimos años un incremento bastante significativo de la acción estatal. Dicho incremento no se produce porque el Estado está llevando adelante políticas de expansión, sino porque una parte de la demanda social que tradicionalmente era canalizada a través de la actividad privada, ahora—en función de la baja de los ingresos y del desempleo en las condiciones materiales de vida— se orienta hacia el sector estatal. Al respecto, se puede postular la hipótesis según la cual estaría aumentando la polarización educativa de manera tal que la educación pública es cada vez más masiva, más deteriorada y de menor calidad, y la educación privada es cada vez más elitista y, por lo tanto, más selectiva.

El otro impacto importante de la crisis en términos de cobertura se expresa a través del incremento notable en los índices de fracaso escolar. Los datos disponibles permiten apreciar que la decisión de sacar a un hijo de la escuela es una decisión límite y de última instancia. Antes de sacar de la escuela se produce una serie de fenómenos intermedios, entre los cuales el más importante es el deterioro en las posibilidades de la familia de garantizar a sus hijos una educación exitosa. Este deterioro no es solo un fenómeno que afecta a las familias. También afecta a la oferta escolar: hay menos horas de clase, salarios de docentes muy bajos que limitan provocando el ausentismo de los maestros, poco equipamiento o equipamiento muy deteriorado, escasez de libros, etc.

La calidad

Medir el impacto de la crisis sobre la calidad es bastante complejo. Los datos sobre falta de equipamiento, crecimiento del salario docente, etc., son una aproximación indirecta al problema. Otro dato importante es la distribución del presupuesto de los Ministerios de Educación que permite apreciar que hoy en día los salarios absorben proporciones que superan el 50% del total de recursos disponibles. Esto significa que el margen presupuestario disponible para fines destinados a mejorar la calidad de la educación es prácticamente nulo. Por otro lado, el problema del salario docente y su impacto sobre el prestigio profesional está asociado a un hecho que tiene que ver con la duración de la crisis: los nuevos ingresantes a la carrera docente son individuos que eligen la carrera docente como una opción de último recurso, después de haber fracasado en otras opciones o carreras de enseñanza superior. Si bien no hay estudios exhaustivos sobre este tema, es posible sostener que los nuevos docentes no perciben la carrera docente como una profesión, si este fenómeno tiene una duración prolongada, la perspectiva es que

dentro de unos años—aunque mejore la situación económica— los sistemas educativos de América Latina se van a encontrar con una base de recursos humanos con bajas posibilidades para cualquier proceso de mejoramiento de la calidad.

El financiamiento

Sobre esto no quisiera extenderme porque todos los datos muestran la disminución del gasto educativo. Pero creo que es importante señalar que no solo los recursos están disminuyendo sino que la lucha por la asignación de esos recursos se está concentrando de tal manera que los que tienen más fuerza en términos de capacidad de presión sobre el Estado son los que obtienen mayor cuota de recursos. En algunos países se aprecia que la distribución interna del presupuesto educativo favorece a la enseñanza media y superior en detrimento de la enseñanza básica, de las carreras de alfabetización y de educación de adultos. La capacidad de presión que tienen los estudiantes universitarios o las clases medias vinculadas con la élite del sistema educativo es obviamente mucho mayor que la de los analistas, los sectores rurales y marginales urbanos.

El deterioro visible en la capacidad de gestión del Estado

La capacidad de gestión del Estado ha sufrido un serio deterioro en los últimos años. La disminución del presupuesto de la Administración Pública está promoviendo el abandono de la función pública por parte de los recursos humanos más capacitados. Hay además, una enorme pérdida de poder por parte del sector educativo y de los sectores sociales dentro del sector público en general.

En este contexto se han puesto en marcha políticas de descentralización y desconcentración de la administración educativa. Si bien no hay evaluaciones precisas de estas iniciativas, existe cierto consenso en reconocer que para que sus resultados sean adecuados a los objetivos de eficiencia y equidad la descentralización debe ir acompañada del fortalecimiento de la administración general en otros ámbitos que los que tiene en el pasado. La necesidad de un sector público eficiente, sustentado por ágiles mecanismos de evaluación, por mecanismos de asignación de recursos, que promuevan la compensación de diferencias, se hoy una necesidad ampliamente reconocida. La dificultad reside, precisamente, en cómo introducir esos niveles de eficiencia en momentos de restricciones severas en los recursos públicos.

Frente a este panorama, conviene preguntarse por las perspectivas hacia el futuro.

□ DOCUMENTO



En primer lugar, la impresión que existe hoy en día es que hace falta hacer un seño llamado sobre la urgencia del mediano y largo plazo. La crisis está provocando, entre otros efectos, una atención fundamental a la coyuntura; todos las energías están puestas en resolver los problemas de la coyuntura, los problemas de emergencia, lo cual impide formular políticas y planes de mediano y largo plazo.

La necesidad de enfrentar en forma simultánea los problemas de emergencia y los de mediano-largo plazo complejiza profundamente la definición de estrategias educativas. El punto que interesa destacar es, precisamente, la necesidad de formular políticas de mediano y largo plazo, ya que los resultados de cualquier plan educativo se perciben en 5 o 10 años plazo, las decisiones que se tomen hoy van a ser las que van a permitir tener resultados a fines de siglo.

Un segundo punto es el que se refiere a la integralidad de las políticas.

El impacto de la crisis es global y los sectores marginados desde el punto de vista educativo lo son también desde el del empleo, la salud, la vivienda. Por lo tanto, las políticas educativas —si quieren tener éxito— no pueden ser políticas aisladas. El carácter integral de las políticas exige cambios administrativos importantes. ¿cómo traducimos este carácter integral de las estrategias en términos de administración de políticas? Esta pregunta exige hoy grandes esfuerzos de todos los responsables de decisiones de políticas públicas.

El tercer punto tiene que ver con el hecho que las políticas educativas, al menos las que se refieren a ob-

jetivos básicos, deberían concitar el consenso nacional; no son políticas que puedan ser patrimonio de un grupo, de un sector o de un determinado partido. Su realización exige, además, plazos más prolongados que los períodos gubernamentales. La formulación de grandes acuerdos educativos nacionales, de grandes consensos educativos en torno a ciertos objetivos mínimos, parece ser también una condición importante para acumular resultados que permitan llevar adelante políticas de mediano y largo plazo.

Por último una breve referencia a la centralización y la descentralización de los servicios educativos.

Desde el punto de vista estratégico, las funciones básicas que corresponden a las agencias centrales serían la de evaluación de resultados y la de compensación de diferencias. Estas dos funciones serían las que deberían permitir a la administración central garantizar que la política de descentralización en materia de ejecución de políticas educativas contribuya a garantizar objetivos democráticos. La responsabilidad por la ejecución puede estar todo lo descentralizada que sea posible, pero a nivel central deberían existir básicamente estas dos funciones: la evaluación de resultados y, frente a esos resultados, la posibilidad de actuar, ya que no se trata sólo de constatar que hay diferencias, sino que una vez constatadas las diferencias, es preciso tener la posibilidad de reaccionar frente a ellas con mecanismos compensadores, que sólo pueden ser definidos desde un ente central que disponga de recursos que equilibren estas desigualdades tanto en términos regionales como en términos de sectores sociales.