

EDUCACIÓN, CIENCIA Y  
TECNOLOGÍA.  
LOS NUEVOS DESAFÍOS  
PARA AMÉRICA LATINA

Julio Labastida Martín del Campo  
Giovanna Valenti Nigrini  
Lorenza Villa Lever  
COORDINADORES



Universidad Nacional Autónoma de México

## LAS NUEVAS ORIENTACIONES PARA LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS, DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

JUAN CARLOS TEDESCO<sup>1</sup>

El capítulo sobre orientaciones de políticas tiene en el documento una importancia considerable. Dichas orientaciones persiguen el objetivo de demostrar que la estrategia global presentada por Ernesto Ottone es una estrategia posible. Por esta razón, el documento incluye en este capítulo un número considerable de ilustraciones que indican ejemplos concretos de iniciativas que ya se están ejecutando en América Latina.

Incluir estas orientaciones en el documento fue objeto de una intensa discusión interna. Al traducir estos principios generales en orientaciones de políticas coríamos el riesgo de proponer un recetario o una propuesta detallada que no respetara las especificidades nacionales. Por esta razón, el documento intenta mantener cierto equilibrio entre la presentación de orientaciones generales, la presentación de ejemplos concretos y la apertura de alternativas para la discusión. Sin embargo, el supuesto sobre el cual se apoya esta reflexión es que no es posible seguir avanzando en la construcción de conocimientos sobre políticas educativas sin aplicar estrategias de acción.

Las estrategias de acción y el desempeño de los diferentes actores en el marco de estas nuevas estrategias constituyen una fuente importante para la producción de nuevos conocimientos. Dicho en otros términos, la estrategia no aparece aquí como una fase posterior a la elaboración teórica sino como un componente de la propia construcción teórica. Esta manera de entender las estrategias de acción supera la concepción tradicional de las estrategias como fase última del pensamiento, donde las estrategias eran la aplicación de una idea preconcebida, elaborada disociadamente del ejercicio concreto de su ejecución.

En términos epistemológicos, las orientaciones de políticas constituyen una prueba de la fertilidad del planteo teórico. Al mismo tiempo, tiene el sentido de superar una de las características fundamentales de nuestra cultura y de nuestra práctica política: la distancia entre la retórica y la realidad.

<sup>1</sup> Director de la Oficina Regional para América Latina de la UNESCO.

En el documento se establecen siete lineamientos, siete orientaciones de políticas: abrir las instituciones a los requerimientos de la sociedad; acceso universal a los códigos de la modernidad; creatividad científica y tecnológica; protagonismo y profesionalismo de los docentes; compromiso financiero de toda la sociedad con la educación y el papel de la cooperación regional e internacional. El documento sostiene que estas orientaciones tienen que ser analizadas en forma sistémica, en el sentido que en el largo plazo, orientaciones de políticas aplicadas aisladamente no logran garantizar niveles mínimos de éxito.

En lo que sigue, en lugar de comentar cada una de las orientaciones de políticas, me gustaría hacer algunos comentarios globales acerca de las ideas centrales que orientaron las definiciones de estas orientaciones de políticas.

La primera de ellas es advertir que estamos hablando de una estrategia destinada a mejorar la calidad de la educación. Esto tiene consecuencias importantes ya que es muy distinto establecer estrategias y políticas destinadas a aumentar cobertura, aumentar cantidad de años de estudio que políticas destinadas a mejorar los resultados del aprendizaje. El centro de la cuestión es que si reconocemos que la articulación entre educación y sociedad estará definida no sólo por la cantidad de años de estudio, ni por la cantidad de niños que asisten a la escuela sino por la calidad de los resultados de aprendizaje obtenidos, entonces el tema de las estrategias tiene una especificidad distinta a la que tenía en el pasado. El concepto de calidad es muy ambiguo, pero en última instancia significa mayor conectividad con los requerimientos de la sociedad. En este sentido, me parece importante advertir que este déficit que tienen los sistemas educativos latinoamericanos en términos de conectividad con los requerimientos de la sociedad no es un producto perverso de los educadores. En su origen, nuestros sistemas educativos plantearon una estrategia de aislamiento con respecto a algunos requerimientos de la sociedad porque la propuesta estatal, la propuesta pública, era la propuesta modernizadora, frente a requerimientos sociales tradicionales. En el siglo pasado, la propuesta modernizadora pasaba a través del Estado y de la escuela pública, que tenía que hacerse cargo de los desafíos de la modernización ocupando un espacio de socialización con contenidos y formas distintas a la ofrecida por los agentes socializadores tradicionales: la familia y la iglesia.

En su desarrollo posterior, esta propuesta fue perdiendo dinamismo a medida que la sociedad se fue modernizando. Desde este punto de vista, me parece importante enfatizar el papel de una demanda educativa más calificada. El carácter sistémico no es sólo para la estrategia educativa sino para las estrategias sociales globales; por lo tanto, no hay posibilidades que la educación juegue un rol central en

el proceso de modernización si no existen demandas educativas más calificadas desde el punto de vista económico (en términos de los requerimientos para el desempeño en el mercado de trabajo), y desde el punto de vista político (en términos del desempeño en calidad de ciudadano). Abrirse a los requerimientos de la sociedad permitirá efectivamente dinamizar las propuestas educativas sólo en el caso que la sociedad se involucre en un efectivo proceso de transformación productiva con equidad. En un contexto de este tipo, el tema que se presenta con gran importancia es el tema del consenso.

El consenso es, quizás, un pre-requisito de la definición de políticas educativas. Las políticas educativas son políticas de largo plazo, son políticas cuyos resultados serán apreciados en períodos que superan los períodos de administración gubernamental y exigen, por lo tanto, el acuerdo entre los diferentes actores y sectores sociales. Las dificultades para la construcción de estos consensos son enormes, pero creo que ya hay ejemplos en América Latina que nos están mostrando que la construcción de consensos es posible. Existen dificultades materiales muy severas, pero si analizamos este problema desde una perspectiva histórica, se advierte que cuando existieron condiciones materiales más propicias para el logro de acuerdos, el consenso no fue posible debido a razones ideológicas y políticas. Hoy en día existen condiciones políticas más apropiadas que en el pasado y la experiencia histórica muestra que las condiciones materiales no parecen ser una condición suficiente para que se produzca el acuerdo y el consenso. La gran pregunta que queda planteada es si en condiciones de austeridad y de escasez seremos más capaces que en condiciones de abundancia para construir estos acuerdos.

Además del consenso como pre-requisito político, las orientaciones de la estrategia educativa se basan en algunas "ideas-fuerza". La primera de ellas es que la reforma institucional es la prioridad en términos de aplicación de la estrategia de cambio. Cuando se analiza el cambio educativo, es posible sugerir muchas líneas de acción, todas justificadas: hay que aumentar el salario de los docentes, cambiar los contenidos, reformar el currículum, disponer de más libros de texto, equipar mejor a las escuelas, expandir la preescolaridad, etc. Todo esto es legítimo, pero la pregunta clave que se plantean los responsables de tomar decisiones educativas es ¿por dónde empezar?, ¿cuál es la secuencia más adecuada para el cambio?.

Las últimas décadas fueron un período de intenso cambio educativo. Prácticamente todos los gobiernos de todos nuestros países intentaron cambios educativos. Sin embargo, el resultado fue que en lugar de producir cambios y mayor dinamismo, se fortaleció la inercia del sistema y la resistencia a los cambios. El cambio permanente y sin evaluación de resultados, termina finalmente creando escepticismo acerca de las propuestas. Pero lo interesante fue constatar que

las estrategias de cambio educativo estuvieron concentradas en modificar aisladamente determinados insumos del proceso pedagógico: salarios, contenidos, equipamiento, edificios. Este tipo de estrategias no permite lograr resultados satisfactorios. Parecería que una clave importante del éxito de las estrategias radica en los factores institucionales y organizacionales, que son los que permitirían ordenar la secuencia y el peso en el cual cada uno de los insumos puede ser modificado.

Ese ordenamiento, secuencia y peso de los insumos, en materia educativa, tiene mucho que ver con peculiaridades locales. Sólo a nivel local es posible definir esos aspectos. Los intentos de definir en forma homogénea para todo un país o una región un tipo uniforme de secuencia no resulta apropiado, debido precisamente a la alta heterogeneidad cultural, social y económica de nuestros países. El reconocimiento de esta especificidad también recoge un elemento que forma parte del sentido común de los docentes: las escuelas de buena calidad se caracterizan por una serie de elementos institucionales. Las escuelas que obtienen mejores resultados son aquellas que poseen un proyecto propio, un director que ejerce su rol de liderazgo, un equipo de trabajo que acumula experiencias y tradiciones para resolver problemas y que se hace responsable por los resultados. Todas estas características institucionales han estado asociadas, y lo están aún hoy en muchos de nuestros países, con las escuelas privadas. Las escuelas privadas son las que tienen autonomía suficiente para definir estas características que se asocian a buenos resultados. El gran desafío, en consecuencia, es introducir estas características dinamizadoras que garantizan buenos resultados en el sector público, que es el sector que se dirige a la población de menores recursos. En el actual sistema de gestión, la personalización de los servicios, el dinamismo, el proyecto por establecimiento, etc., sólo son una exigencia para las escuelas que atienden a los sectores medios y altos. Para los sectores populares, en cambio, sólo caben estrategias educativas uniformizadas, masificadas, que no toman en cuenta la diversidad de situaciones tanto sociales como individuales. Esta segmentación no es inevitable. Existen experiencias que revelan que es posible diseñar ofertas pedagógicas apropiadas para sectores de bajos ingresos, en el marco de niveles más altos de autonomía institucional.

La idea fuerza en cuanto al cambio educativo es la reforma institucional: abrir las instituciones a los requerimientos de la sociedad. Para lograr esto, el documento propone la descentralización, pero no entendida como mera desconcentración de funciones sino como un proceso destinado a otorgar mayores niveles de autonomía a los establecimientos para que puedan definir sus propias propuestas de acción. El problema de una propuesta de este tipo, tomada en sentido unilateral, no-sistémico, es que pueda conducir a efectos contrarios

a los previstos o deseados originalmente: mayor segmentación, atomización y desigualdad. Por esta razón es que el documento insiste con igual énfasis e importancia en el tema de la autonomía y el tema del fortalecimiento de la capacidad de la administración central para evaluar resultados y compensar diferencias.

Estas son las dos grandes tareas de las administraciones centrales en educación: evaluar resultados, porque se reconoce que la homogeneidad debe estar más en los resultados de la acción educativa que en los procesos. Pero evaluar resultados no es un fin en sí mismo; lo importante es que una vez evaluados, también exista una fuerte capacidad compensadora. La acción compensadora, en el contexto de esta reforma institucional, no puede tener el carácter meramente asistencialista, externo, que tenía en el pasado. Es distinto intentar compensar diferencias a través de acciones que intentan resolver desde afuera el problema, a compensar diferencias tendiendo a fortalecer la capacidad local para lograr buenos resultados en forma autónoma.

Si la reforma institucional es concebida como un paso hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, se hace necesario, en consecuencia, insistir en el carácter sistémico de las orientaciones de políticas. Las décadas pasadas fueron, en este sentido, muy ilustrativas acerca de las consecuencias de efectuar reformas institucionales sin hacerse cargo del resto de las variables e instancias de intervención. En la década de los ochenta, y en el marco de las políticas de ajuste diseñadas para enfrentar la crisis, se efectuaron reformas en varios países destinadas fundamentalmente a descentralizar la administración educativa. Estas experiencias de descentralización fueron diseñadas simplemente como medidas destinadas a lograr reducir el déficit fiscal y no como parte de un programa integral de mejoramiento de la calidad de la educación. Las evaluaciones de estas experiencias indican que no sólo no mejoraron la calidad de los resultados ni su equidad, sino que tampoco aumentaron la eficiencia y la eficacia de la gestión. En síntesis, si la reforma institucional no se acompaña con políticas para compensar diferencias, formar a los docentes, evaluar resultados, etc., la reforma institucional aislada no produce los resultados esperados.

El último punto al cual quisiera referirme es el de los docentes. Autonomía institucional implica profesionalización de los docentes; la autonomía supone mucha mayor capacidad para tomar decisiones y hacerse cargo de los resultados, es decir, supone profesionales a cargo de las instituciones educativas. El dilema que enfrentan las políticas en este punto es si la profesionalización es un requisito previo a la autonomía o, a la inversa, es necesario otorgar autonomía para obtener grados más altos de profesionalización.

En teoría, parece evidente que la profesionalización implica posibilidades de ejercer una práctica profesional. Sin embargo, dados los bajos grados de profesionalismo existente en muchos docentes de nuestros países, un salto de este tipo puede resultar muy riesgoso. El sector docente en América Latina ha sufrido varias décadas de salarios muy bajos que llevaron al abandono de la profesión por parte de los más calificados, a la desmoralización creciente del personal, a la búsqueda de otros empleos, al ausentismo, etc. Por estas razones, el proceso de profesionalización debería estar acompañado por cambios importantes en la formación inicial, la formación en servicio, la política salarial y de reclutamiento, etc. En este conjunto de políticas, una prioridad especial debería ser otorgada a los directores de establecimientos escolares, porque su rol es crucial en este proceso de transformación institucional.

Deseo finalizar esta breve presentación con un comentario acerca de un tema ya mencionado anteriormente: la aplicación de estas políticas no puede ser concebida como una cuestión de pasar de un modelo a otro, sino que tiene que ser percibido como un proceso continuo de mejoramiento de los instrumentos de acción y del comportamiento de los actores. De lo que se trata es de empezar, porque la decisión de empezar constituye una señal de confianza, una señal de que la educación ha dejado de ser una prioridad retórica para comenzar a ser una prioridad real en términos de asignación de recursos. El documento incluye, en este sentido, un capítulo donde se intenta estimar el costo de la aplicación de esta estrategia y una distribución de dicho costo entre el sector público, el sector privado y la cooperación externa. El resultado de este ejercicio indica que, efectivamente, hay que aumentar la inversión en educación en forma sostenida. Pero esta inversión es de magnitudes que no están fuera de las posibilidades de los países. Obviamente, no se trata de intervenir en más de lo mismo ni de la misma manera que en el pasado. Pero es importante destacar el mensaje según el cual la mayor inversión educativa y la transformación de los estilos de acción educativa son parte de un mismo proceso.

## LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS NOVENTA

VÍCTOR L. URQUIDI<sup>1</sup>

Durante los años ochenta, México tuvo que llevar a cabo, para evitar caer en una hiperinflación y en un caos financiero, económico y social, un programa de ajuste macroeconómico muy severo. El origen de la situación que llevó a esta experiencia se encuentra no solamente en el excesivo endeudamiento interno y externo del sector público durante los años setenta y ochenta, sino también en factores básicos de desequilibrio macroeconómico, entre ellos la inusitada expansión de un sector público productivo pero ineficiente, el aumento de los subsidios del Estado a la inversión, la producción y el consumo sin cobertura fiscal y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado ante tasas de inflación interna muy superiores a las internacionales.

En los años setenta se creó un clima de desconfianza y se dio también un retraimiento importante de la inversión privada nacional. El auge posterior del petróleo, con todas sus consecuencias dinámicas, no eliminó el clima de desconfianza, y al saberse a fines de 1981 el inminente cambio en las condiciones externas (menor precio del petróleo y dificultad de acceso a nuevos créditos externos), se recrudeció el desconcierto del sector privado, hubo fuga de capitales y se llegó a una crisis financiera y de balanza de pagos, a principios de 1982 y sobre todo a mediados de ese año, enteramente inmanejable. Faltó a todas luces congruencia en la política macroeconómica durante el decenio 1970-1980, y se empujó a la economía a una tasa de expansión no sostenible. Los beneficios potenciales de esa tasa de crecimiento se esfumaron, y el decenio de los ochenta vio crecer la desigualdad económica en el país y contraerse el mercado interno. Todo ello ocurrió en un ambiente externo de expansión de la producción y el comercio internacionales. Por lo que hace a los efectos económicos de este ambiente, los factores políticos tanto internos como externos no fueron suficientemente favorables. La dimensión política interna —la ausencia de una democracia representativa y participativa real— fue sin duda un elemento subyacente que contribuyó a los vuelcos de la política económica y financiera y, sobre todo, a la incertidumbre.

<sup>1</sup> El Colegio de México.