

Número 25, Diciembre de 1990

tarea

revista de
educación y
cultura



Por una Educación de Calidad

Educación y
Entrevista a Gloria

Elizabeth Salcedo/José Luis Carbajo/Carlos Leyton/Micheline Jourdain
Luis Guerrero/ Juan Carlos Tedesco/Guillermo Gil y Luis Pineda
Leticia Clark/Jorge Osorio/Roberto Miro Quesada

La Situación Educativa de América Latina y sus Perspectivas Futuras



El análisis de la presente situación educativa de América Latina está caracterizada tanto por la democratización de los sistemas políticos así como por la crisis económica, asociada al alto endeudamiento externo. El autor, experto de la UNESCO, discute estrategias políticas educativas destinadas a satisfacer un doble objetivo, el de la eficacia y la eficiencia de la gestión educativa pública, con la equidad social que exige la democratización.

Juan Carlos Tedesco

Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC)

Dos consideraciones, deben ser tenidas en cuenta antes de comenzar este análisis de la situación educativa de América Latina. La primera se refiere a la significativa heterogeneidad que caracteriza a los países de la región, tanto desde el punto de vista de sus niveles de desarrollo como de sus características socio-políticas. Las generalizaciones sobre América Latina debe, en consecuencia, ser consideradas con una validez relativa, especialmente cuando se discuten estrategias. La garantía de éxito de una estrategia es la pertinencia, y la pertinencia significa la educación a condiciones específicas. La segunda advertencia que precede este análisis se refiere al sentido con el cual fue elaborado. Se trata, dicho muy sintéticamente, de una presentación de situaciones, de problemas y de posibles alternativas cuyo objetivo central es contribuir a las discusiones que tienen lugar en estos momentos, tanto en los centros de toma de decisiones como en los académicos. El análisis no pretende, de ningún modo, ser exhaustivo: pero en la medida que intenta estimular la discusión, algunos rasgos han sido intencionalmente subrayados.

Existe un generalizado consenso en reconocer que el análisis de la

La crisis económica obliga a incrementar sustancialmente la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, mientras que la democratización exige satisfacer el objetivo de la equidad social

presente situación educativa y de sus perspectivas futuras no puede efectuarse al margen de las dos principales características del actual proceso de desarrollo social que afecta 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 los desafíos más serios que enfrentan las políticas sociales en su conjunto y las políticas educacionales en particular: la crisis económica obliga a incrementar sustancialmente la *eficacia* y la *eficiencia* de la gestión pública, mientras que la democratización exige satisfacer el objetivo de la *equidad social*. ¿Es posible compatibilizar la eficiencia, eficacia y equidad en un contexto tan severo de escasez de recursos? En la respuesta a este interrogante se juega —sin exagerar— una parte importante del destino de nuestros países. La historia reciente demuestra que una de las características más notables de nuestra región ha sido, precisamente, 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 ya que el crecimiento sin equidad o las políticas de justicia social sin crecimiento, no logran consolidarse y sus frutos no superan la coyuntura y el corto plazo.

Desde el punto de vista del impacto de la crisis, la reducción del gasto educativo ha sido la consecuencia más directa. Una extensa documentación disponible permite medir la consecuencia de la crisis sobre las condiciones de vida de los sectores populares en general y sobre la oferta educativa en particular. En este sentido, sólo me resta señalar que, en términos relativos, la crisis ha afectado a América Latina y el Caribe más

La historia reciente demuestra que una de las características más notables de nuestra región ha sido, precisamente, su escasa capacidad para compatibilizar el crecimiento económico con la equidad social

que a otras regiones del mundo. Mientras en América Latina y el Caribe el gasto público destinado a educación por habitante se redujo de US\$88 a US\$60 en el período 1980-1986, en el conjunto de los países en vías de desarrollo sólo descendió de US\$29 a US\$27. La disminución del gasto público para educación está acompañada, además, por una sensible baja de la capacidad de las familias tanto para asumir privadamente los costos de la educación como para garantizar condiciones materiales de vida a sus hijos que permitan aprovechar la oferta educacional existente. Como resultado de este conjunto de factores, podríamos identificar cinco fenómenos como los principales efectos de la crisis en el sector educativo.

En primer lugar, el *incremento de los índices de repetición y fracaso escolar, especialmente en la escuela básica*. De acuerdo a estimaciones de la UNESCO basadas en informes oficiales, entre 1975 y 1983 el número de repitientes en las escuelas primarias de América Latina ascendió de 5.7 a 8.5 millones de niños. Pero estudios recientes realizados con metodologías más complejas, señalan que estas cifras estarían subestimando significativamente la magnitud del problema. No es éste el lugar ni el momen-

PROYECTO EDUCATIVO

to para un análisis detallado de los indicadores de la repetición escolar. Baste decir, sin embargo, que América Latina constituye hoy en día la región en el mundo con mayores tasas de repetición escolar y que este fenómeno se concentra —desde el punto de vista social— en los sectores pobres rurales y marginales urbanos y desde el punto de vista pedagógico en los primeros grados de la escuela básica, es decir directamente vinculado al aprendizaje de la lectura y escritura.

La magnitud de este fenómeno permite sostener que no se trata de un problema exclusivamente pedagógico, sino que es el reflejo de una acumulación de carencias materiales, culturales y —por supuesto— educativas. Pero el punto sobre el cual corresponde enfatizar en el contexto de nuestras discusiones es el que se refiere al bajo nivel de responsabilidad por los resultados con los cuales operan los sistemas educativos. Tasas tan altas de fracaso no suelen desencadenar respuestas orientadas a la solución del problema sino que —frecuentemente— la responsabilidad del fracaso es atribuida a la propia víctima del proceso.

En segundo lugar, los datos disponibles muestran que se ha producido una interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles post-básicos del sistema educativo. Desde este punto de vista, los datos estadísticos señalan 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 creciente de países, lo cual demuestra por un lado, que se agotó el proceso de expansión "fácil" del sistema educativo 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 de vida —empleo e ingresos— de dichos sectores.

En tercer lugar, la crisis está provocando el aumento de la diferenciación interna del sistema educativo. Como se sabe, el dete-

En un contexto de fuerte reducción del gasto público en educación, el aumento de matrícula en este sector está produciendo una mayor diferenciación interna en el sistema educativo, donde el sector público adopta características cada vez más masivas y el privado cada vez más elitistas

rior en las condiciones materiales de vida afectó no sólo 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 el ingreso a la educación, este fenómeno se refleja tanto en el aumento de la matrícula de los niveles medio y superior como en la expansión de la enseñanza privada. En la última década, sin embargo, se advierten fenómenos —hasta cierto punto inesperados— de aumento en la matrícula escolar pública. Dichos incrementos son más significativos en el nivel pre-escolar y en los niveles medio y superior y reflejan el comportamiento de capas medias que han perdido capacidad para asumir privadamente los costos de la educación y que están orientando sus demandas hacia el sector público. Pero en un contexto de fuerte reducción del gasto público en educación, el aumento de la matrícula en este sector, está produciendo una mayor

diferenciación interna en el sistema educativo, donde el sector público adopta características cada vez más masivas y el privado cada vez más elitistas.

Los puntajes en pruebas estandarizadas de rendimiento en la educación primaria, en la media docena de países que las utilizan, indican, por ejemplo, que los promedios de rendimiento en las escuelas que atienden a alumnos de niveles socioeconómicos bajos son equivalentes a la mitad o a la tercera parte de los puntajes de las escuelas que atienden alumnos de niveles socioeconómicos altos.

En cuarto lugar y estrechamente asociado al punto anterior, la crisis está asociada al deterioro de la calidad de la educación. El concepto de calidad de la educación es ambiguo y complejo. Sin embargo, es evidente que más allá de cualquier discusión teórica sobre el tema y 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, infraestructura, libros de texto, etc.

La reducción del poder adquisitivo del salario docente es un fenómeno

Como marco general de la discusión de alternativas... 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

generalizado en América Latina. Sus efectos son múltiples y bien conocidos; el abandono de la profesión por parte de los docentes calificados, el ausentismo y la desmoralización creciente del personal de la educación, huelgas prolongadas, etc. 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 muy inferior al formalmente establecido en los calendarios escolares. Por otra parte, también sabido que prácticamente en todos los países de la región, el porcentaje del presupuesto destinado a salarios alcanza magnitudes cercanas al 90%, impidiendo cualquier tentativa de mejorar la infraestructura, los equipos, el perfeccionamiento del personal, etc. El impacto de esta limitación es aún más grave en momentos de intenso cambio científico-técnico, donde el simple estancamiento implica retroceder. Dos aspectos agravan la seriedad de este problema que estamos comentando. Por un lado, la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la infraestructura, los equipos, la formación y la capacitación de los docentes, etc. —en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual— implica aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento, de distancia entre los aprendizajes que tiene lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social.

Pero por otro lado, es preciso considerar el efecto que tiene la prolongada duración de la crisis. Largos periodos de tiempo sin mantenimiento, sin capacitación, sin posibilidades de atraer hacia la profesión docente a los mejores talentos de la sociedad, provoca efectos irreversibles, cuya superación costará —más tarde— inversiones muy superiores de recursos y de tiempo.

La atención en educación pre-primaria de 0-5 años de edad creció en la región desde un 7.9% en 1980 hasta un 15% en 1986

Por último, 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 gran parte de las energías y de 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 ahora.

Desde este punto de vista y como marco general de la discusión de alternativas que se efectuará 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.

Los puntos señalados hasta aquí reflejan, someramente, el impacto de la crisis económica sobre la situación educativa.

Pero la crisis tiene lugar en un contexto de transición o consolidación de procesos democráticos. La sensibilidad a las demandas y la ampliación del número y protagonismo de los actores sociales explica que —a pesar de las restricciones— se hayan logrado avances que constituyen un capital valioso para el diseño de estrategias futuras.

A pesar de la expansión de la educación inicial, es evidente que la oferta de la preescolaridad sigue concentrada en las zonas urbanas y en las familias de los sectores medios y altos de la población.

Cinco puntos pueden resumir estos logros.

En primer lugar, es preciso referirse a los progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto.

El avance en la lucha contra el analfabetismo absoluto no debería ser subestimado. De alrededor de 45 millones de analfabetos absolutos existentes en 1980, estimados con los datos de los Censos de Población cercanos a ese año, se ha logrado reducir su número de alrededor de 43 millones en 1987, al mismo tiempo que se consiguió alfabetizar a los 100 millones de personas en que ha aumentado la población durante ese período.

El mayor avance en la lucha contra el analfabetismo absoluto se ha producido en la población joven. Actualmente, la mitad de los analfabetos absolutos tiene más de 40 años y el análisis de las tasas de analfabetismo por grupos de edades permite observar un progreso constante en todos los países.

A pesar de estos avances y suponiendo que se mantenga la tendencia histórica, América Latina llegaría al año 2000 con 39.3 millones de analfabetos; es decir, el 11.1% de la población de 15 años y más. Esta estimación sugiere

que la región debería incrementar sus esfuerzos para lograr que el analfabetismo absoluto baje del 10% antes del fin del siglo. Dichos esfuerzos deberían concentrarse especialmente en aquellos países que aún tienen tasas de analfabetismo superiores al 15% y en las poblaciones estratégicamente más relevantes. Desde este punto de vista, se justifican proyectos específicos para poblaciones indígenas y particularmente, para las mujeres-madres por el impacto que tendrían los logros en relación a programas de salud materno-infantil y de atención integral a la niñez en los primeros años de vida.

En segundo lugar, se destaca la expansión de la educación inicial. La atención en educación preprimaria de la población de 0-5 años de edad creció en la región desde un 7.9% en 1980 hasta un 15% en 1986. En cada año del período, la matrícula creció en más de 19%. Este significativo incremento de la educación preprimaria responde tanto a la demanda del creciente número de madres que trabajan para que la sociedad colabore en el

En la educación básica, se han introducido elementos innovadores en los diseños curriculares y en tecnología educativa, en más de la mitad de los países de la región, algunos concebidos como reformar curriculares y otros como procesos de renovación permanente

El mayor nivel de conciencia acerca de la compleja y heterogénea realidad lingüística y cultural de muchos países, ha facilitado la revisión de esquemas que se habían venido aplicando en el pasado y que habían derivado, en ciertos casos, en una discriminación y exclusión de la diversidad y pluralidad cultural

cuidado y atención de sus hijos, como al interés en reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria.

A pesar de la expansión, es evidente que la oferta de preescolaridad sigue concentrada en las zonas urbanas y en las familias de los sectores medios y altos de la población. Algunos países están haciendo esfuerzos especiales para asegurar una distribución más homogénea mediante programas no formales. La intensificación de estos esfuerzos constituye una línea de trabajo válida para casi todos los países, dado el reconocido efecto democratizador que tienen las acciones educativas durante los primeros años de vida.

En tercer lugar, es preciso mencionar las experiencias de mejoramiento de la calidad de la educación básica. Se han introducido elementos innovadores en los diseños curriculares y en tecnología educativa, en más de la mitad de los países de la región, algunos concebidos como reformas curriculares y otros

Persiste una tendencia a considerar la dimensión intercultural como algo que atañe exclusivamente a la población bilingüe, cuando en realidad debería incluir a toda la educación, con vistas a fomentar el respeto, el conocimiento y el entendimiento recíproco

como procesos de renovación permanente. No es posible hacer un balance exhaustivo de esta experiencia. Sabemos que hay resultados especialmente interesantes en la iniciación de los niños en las actitudes, procesos y métodos del pensamiento científico y la puesta en práctica de estas experiencias demuestra que es posible entrenarlos en este campo a pesar de contar con recursos limitados.

Sabemos también que en casi todos los países con significativos porcentajes de población indígena, se han institucionalizado o se experimentan modalidades de educación bilingüe intercultural. Este tema merece una consideración especial. El mayor nivel de conciencia acerca de la compleja y heterogénea realidad lingüística y cultural de muchos países, ha facilitado la revisión de esquemas que se habían venido aplicando en el pasado y que habían derivado, en ciertos casos, en una discriminación y exclusión de la diversidad y pluralidad cultural. Se abren así, nuevas perspectivas en relación con las lenguas y con los contenidos

culturales utilizados en los primeros años de la educación primaria. Las evaluaciones de proyectos, con algunos años de aplicación y con un aceptable nivel de insumos técnicos y financieros, han demostrado que la enseñanza bilingüe no perjudica el rendimiento escolar de los alumnos y que la introducción en el currículo de elementos de la cultura local genera una mayor motivación, que incluye positivamente en la disminución de la repetición, del ausentismo y de la deserción temporal y permanente. Ciertos programas y proyectos de educación intercultural bilingüe están contribuyendo al logro del objetivo de ofrecer una educación de calidad. Sin embargo, persiste una tendencia a considerar la dimensión intercultural como algo que atañe exclusivamente a la población bilingüe, cuando en realidad debería incluir a toda la educación, con vistas a fomentar el respeto, el conocimiento y el entendimiento recíproco. La persistencia de este enfoque negativo/explica qué, en muchos casos, la educación bilingüe intercultural sea considerada como una actividad aislada del resto del sistema educativo, lo que reproduce el mismo circuito de marginalidad que afecta a la población indígena.

Las experiencias de mejoramiento de la calidad incluyen también importantes actividades vinculadas a la enseñanza de la computación, a la introducción de la dimensión ambiental en el currículo escolar, a la promoción de valores de solidaridad, respeto a los derechos humanos, paz y comprensión entre los pueblos. Pero la dinámica del cambio cualitativo se caracteriza, en gran parte de los casos, por el desarrollo de experiencias piloto o locales de baja cobertura. Esta dinámica, en un contexto de escasez de recursos donde las posibilidades de generalización son muy reducidas, puede generar un efecto no deseado como es el incremento de

la desigualdad interna de la oferta escolar, al cual es preciso prestar atención.

En cuarto lugar, es necesario mencionar los intentos de mejorar la gestión educativa a través de la descentralización/desconcentración de los servicios.

La mitad de los países, incluyendo todos los de mayor tamaño, ha desconcentrado la ejecución de los programas educativos o transferido diversos niveles de decisión a las regiones (estados, departamentos o provincias) o municipios. Las experiencias han sido, en general, positivas, aunque los resultados específicos están asociados al contexto político en el cual se llevan a cabo, particularmente en lo que se refiere a la reforma global de la administración del Estado. Dada la importancia de este tema para la definición de estrategias futuras de acción, retomaré su análisis en el punto siguiente, con un mayor nivel de precisión.

En América Latina coexisten masas de excluidos con altos porcentajes de individuos que llegan al nivel superior de la enseñanza

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

Sobre la base de este somero balance del activo y el pasivo de la situación educativa de la región, cabe preguntarse *¿qué 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 en 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 otorgar prioridad a la base del sistema educativo o a la cúpula. La segunda se refiere a la organización interna, donde se presenta la alternativa entre un modelo homogéneo y centralmente administrado o uno diferenciado y descentralizado.

¿Prioridad a la Base o a la Cúpula?

Los diagnósticos existentes sobre la estructura de los sistemas educativos en América Latina ha 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 masas de excluidos con altos porcentajes 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

Mientras que 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), definida por la contribución que brinden a la solución de los problemas que plantea un proceso de desarrollo con equidad

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 alternativas 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 mejorar 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 acrílicos 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 las escuelas básicas—, se apoya en consideraciones distintas. En primer lugar, en que resulta imposible pensar en la equidad social mientras subsistan porcentajes tan significativos de la población que no manejan códigos culturales básicos. En segundo lugar, en que 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 otorga una enorme complejidad a las decisiones educativas y obliga 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. Por ello, por ejemplo, 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 reclutamiento 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), definida por la contribución que brinden a la solución de los problemas que plantea un proceso de desarrollo con equidad.

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 se la sujeta exclusivamente 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

Hay que ubicarse en el marco de mecanismos de concertación a través de los cuales sea posible que los criterios de asignación de recursos públicos contemplen los intereses del conjunto de los sectores sociales

la definición de programas compensadores que permitan una efectiva 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 contemplen los intereses del conjunto de los sectores sociales.

¿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.

Desde un punto de vista teórico, los sistemas diferenciados garantizan 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, en cambio, permitirán 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 altos niveles de competencia ni de dinamisos, ya que cada "segmento"

Para lograr que la descentralización cumpla con sus objetivos democráticos y dinamizadores es necesario una administración central fuerte. Obviamente, esta fortaleza de la administración central no está vinculada a las mismas funciones que en el modelo tradicional sino a dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias

se dirige a públicos o mercados diferentes. Los sistemas homogéneos, por su parte, ofrecen una oferta que sólo formalmente es igual para todos ya que discriminan a aquellos 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 equidad. La diferenciación legitima la discriminación pero no estimula el dinamismo y la creatividad.

Los países de América Latina, a pesar de sus diferencias, han asumido la necesidad de introducir reformas profundas en la administración educativa. Como vimos, esas reformas giran alrededor de la descentralización y la desconcentración de la administración

PROYECTO EDUCATIVO

La administración central 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

educativa y si bien no hay evaluaciones exhaustivas de sus resultados, las experiencias parecen confirmar la hipótesis según la cual para lograr que la descentralización cumpla con sus objetivos democráticos y dinamizadores es necesario una administración central fuerte. Obviamente, esta fortaleza de la administración central no está vinculada a las mismas funciones que en el modelo tradicional sino en 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, deberá 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 por un lado y de un fondo de compensaciones que permita tomar decisiones frente a los resultados de la 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 en el control de su ejecución.

Para finalizar, permitanme referirme a ciertos criterios básicos de estrategias de acción educativa sobre las cuales hemos advertido un generalizado consenso en la

región y que pueden ser de gran utilidad en nuestras discusiones.

En primer lugar, la necesidad de enfrentar simultáneamente los problemas de la coyuntura, a través de planes de emergencia y los problemas de mediano y largo plazo. Los planes de emergencia, allí donde las situaciones lo exigen, deberían permitir movilizar recursos con rapidez, a través de mecanismos excepcionales. La emergencia educativa no se produce en forma aislada. Por ello y en segundo lugar, es preciso mencionar la necesidad de enfrentar los problemas educativos con estrategias integrales, que demanden mayores niveles de articulación entre los diferentes sectores responsables de las políticas sociales y económicas. La integralidad o la intersectorialidad de las acciones educativas puede darse en dos niveles distin-

Es necesario enfrentar simultáneamente los problemas de la coyuntura, a través de planes educativos de emergencia y los problemas de mediano y largo plazo así como enfrentar los problemas educativos con estrategias integrales, que demanden mayores niveles de articulación entre los diferentes sectores responsables de las políticas sociales y económicas

La continuidad de los esfuerzos y la participación de todos los sectores sociales son condiciones necesarias para el éxito de las estrategias educativas y obligan, en consecuencia a la formulación de grandes consensos o acuerdos educativos nacionales en torno a los objetivos propuestos

la movilización de todos los recursos humanos y materiales disponibles en la sociedad durante *plazos prolongados*. La *continuidad de los esfuerzos y la participación* de todos los sectores sociales son condiciones necesarias para el éxito de las estrategias educativas y obligan, en consecuencia, a la formulación de grandes consensos o acuerdos educativos nacionales en torno a los objetivos propuestos. Objetivos educacionales para todos: base del consenso. Por último, el aumento de los recursos financieros es una condición necesaria pero no suficiente. Son imprescindibles modificaciones sustanciales en los estilos de gestión educativa que permita un uso óptimo de los recursos disponibles y promuevan el desarrollo creativo de sus potencialidades.

tos de la gestión de políticas públicas: i) la *cúpula*, donde las experiencias más interesantes son las que se refieren a la formación de lo que se ha dado en llamar el *gabinete social* ii) la *base*, donde se encuentran experiencias de articulación a nivel local, entre organismos estatales, (municipios) y organismos no-gubernamentales. En tercer lugar, se admitió que el logro de estos objetivos exige

Estas definiciones 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.

Bibliografía

CEPAL. "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 26, agosto 1985.
Lagos, Ricardo. *Efectos del proceso de ajuste económico sobre la educación en América Latina*. Santiago, UNESCO/OREALC, 1987.
Schiefelbein, E., Tedesco, J.C., Peruzzi, S. y Ruiz de Lira, R. "Primary schooling and illiteracy in Latin America and the Caribbean: 1980-1987" en *The Major Project in the Field of Education in the Latin American and Caribbean Region, Bulletin* 20, diciembre 1989.
Tedesco, Juan C. *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
Tedesco, Juan C. "El rol del Estado en la educación", en *Perspectivas*. UNESCO, París, Vol. XIX, N° 4, 1989.
UNESCO. *Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, Análisis Estadístico*. París, UNESCO, 1986.
UNESCO. Tercera reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Guatemala, 26-30 de junio de 1989. *Informe final*.

el camelo
REVISTA CHILENA DE DESARROLLO LOCAL
Av. Portales 3020 Casilla 2-D, San Bernardo Chile. Teléfonos: 8593262-8593713-8594707 Fax: 8591405.