
LECTURAS SELECTAS

SOBRE:



EDUCACION CRISIS Y DESARROLLO

EDITOR: Manuel A Sepúlveda

- Juan Carlos Tedesco • Osvaldo Kreimer • Juan Prawda
- Walter Esteves G. • Alfredo L. Fernández
- Alfonso Rangel Guerra • Walter Leirman • Guillermo Domínguez

"LA CRISIS Y SU IMPACTO EN LA EDUCACION"

Juan Carlos Tedesco *

I. Introducción

El análisis de la actual crisis que vive la región, asociado estrechamente a los deberes sobre el problema de la deuda externa, se orienta fundamentalmente a través de esquemas - economicistas. La recesión, la contracción en los ingresos, el aumento de los índices de subempleo y desempleo y la discusión sobre las alternativas alrededor de cómo pagar o no pagar la deuda, son los temas más recurrentes en la literatura producida en estos años.¹

La sociedad y la política, en cambio, han estado relativamente ausentes. En este sentido, existe un consenso generalizado acerca de la hipótesis según la cual el mayor costo del --- ajuste lo estarían pagando los sectores más pobres. Sin embargo, también se admite que lo novedoso del impacto de la crisis es la magnitud que ha tenido el deterioro de las condiciones - de vida de algunas capas de los sectores medios y populares - que habían conseguido el acceso a niveles relativamente aceptables de participación en los ingresos y el consumo. El análisis de estos aspectos del problema, además de enfrentar serias limitaciones de información confiable, no suele otorgar un én fasis suficiente al complejo proceso político-social a través del cual se definen los ajustes en cada contexto político determinado. No resulta ninguna novedad, por ejemplo, sostener - que, en el marco de regímenes democráticos como los que actual - mente homogeneizan la situación política de la región, existe

* Director de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

un espacio relativamente amplio para la expresión de demandas por parte de los diferentes sectores sociales. Si bien estos mecanismos son muy imperfectos y la re-definición de las alianzas y acuerdos entre sectores es, en estos momentos, fluida y cambiante, lo cierto es que no puede postularse la existencia de un determinismo lineal entre la situación económica y sus consecuencias sociales.

El análisis del comportamiento de cada uno de los actores sociales (empresarios, sindicatos, Estado, etc.), de sus acuerdos y de sus enfrentamientos, de los cambios de posición y de la rearticulación de fuerzas sociales, etc., es necesario no sólo para entender la situación actual, sino también las exigencias sociales y políticas de las estrategias que se definen para el futuro.

Por otra parte, el impacto social de la crisis también debe ser analizado tomando en cuenta que antes de la crisis y como consecuencia de la aplicación de políticas monetarias y neo-liberales, se produjo una serie de fenómenos en términos de disminución del gasto fiscal, privatización de actividades tradicionalmente a cargo del Estado, desindustrialización, etc., cuyas consecuencias fueron, en ciertos casos, más intensas que las producidas por las políticas post-crisis. En este sentido, obviamente, se destaca el caso de aquellos países de la región donde la crisis fue concomitante con el proceso político de transición a formas democráticas de gobierno que dieron lugar a lo que algunos autores denominan "pacto democrático liberal popular". 2

El análisis específico del impacto de la crisis en el sector educativo permite apreciar estos aspectos de una manera particular. Por un lado, es preciso recordar que la evolución educativa de la región se caracterizó por un conjunto de dese-

quilibrios anteriores a la crisis: la polarización de la estructura educacional de muchos países de la región, donde coexisten altos porcentajes de excluidos junto a altos porcentajes de individuos que llegan a la cúpula del sistema; la creciente diferenciación interna de la oferta educativa; la escasa capacidad para definir modelos curriculares y organizativos apropiados a las condiciones de heterogeneidad cultural de los países de la región; la disociación reciente entre cultura escolar y cultura social, que produce un empobrecimiento de ambas; la ineficiencia y rigidez administrativa, etc.. 3.

Por el otro, las actuales condiciones de escasez de recursos y el significativo cambio que se está produciendo en el campo de los conocimientos y de su papel en todos los órdenes de la vida social conforman un escenario diferente al vigente en las últimas décadas y en el cual los distintos actores todavía no han logrado definir con claridad sus estrategias y sus intereses.

Sobre estas bases, este trabajo intenta presentar tres tipos de reflexiones ordenadas en capítulos sucesivos. En el primero, se intenta evaluar el impacto en la educación de las recientes políticas de ajuste, a través de algunos indicadores cuantitativos: matrícula, esfuerzo estatal y privado, gastos educativos, etc.. En el segundo, se resumen los enunciados básicos de las estrategias socioeconómicas futuras para enfrentar y salir de la crisis. En el tercero, por fin, se intentan definir dentro del área específica de la educación las principales opciones que se presentan para el futuro.

Las cifras globales ocultan, obviamente, importantes diferencias entre los países.

Al respecto, los datos del cuadro 2 permiten apreciar que si bien el crecimiento fue general, en algunos países se registraron esfuerzos singularmente intensos. Ese parece ser el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Ecuador, Nicaragua⁴ y Venezuela. Dicho esfuerzo, con la probable excepción de Ecuador, ha estado asociado con un fuerte aumento de la responsabilidad pública en la extensión del servicio. Entre los países donde el crecimiento no ha sido tan intenso y el Estado ha disminuido significativamente su participación, se destacan los casos de Chile y El Salvador.

Con respecto a la enseñanza primaria, la situación es relativamente más estable. Por un lado, se aprecia que el incremento de la cobertura se ha mantenido, aunque los ritmos de crecimiento disminuyen progresivamente, ya sea por el alto nivel alcanzado en la mayoría de los países como por el descenso en las tasas de crecimiento demográfico. De acuerdo a las informaciones disponibles, la tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula de la enseñanza primaria fue de 3.6% entre 1970 y 1975, de 2.9% entre 1975 y 1980, y de 1.9% entre 1980 y 1985.

Por otro lado, no se aprecian variaciones significativas en cuanto a la participación pública y privada. Los datos del cuadro 3 muestran una relativa estabilidad en este aspecto, salvo para los casos de Chile y Haití, donde el rol del sector privado crece significativamente, y el de Suriname donde, al contrario, se aprecia una fuerte disminución. Parece obvio, en este sentido, que el rasgo central del comportamiento de la enseñanza primaria ha sido la permanencia de sus características principales: allí donde se produjeron cambios significativos, parecerían estar asociados más a decisiones políticas que a derivaciones de la situación de crisis financiera.

II. La Crisis y su Impacto en la Educación.

2.1. La evolución de la matrícula

Desde el punto de vista de la cobertura del sistema, en los últimos años se aprecian fenómenos de "inercia" en aquellos segmentos ya muy expandidos (la escolaridad primaria fundamentalmente) y cambios significativos en los segmentos de reciente creación o expansión: la pre-escolaridad y la enseñanza superior.

Con respecto a la pre-escolaridad, es indudable que su expansión constituye una de las transformaciones educativas más importantes de los últimos años. Aunque la cobertura total sigue siendo baja, las tasas de crecimiento son significativas y se han mantenido después de 1980. Según las informaciones disponibles (cuadro 1), la matrícula en la enseñanza preescolar aumentó de 2.8 millones en 1975 a 6.8 millones en 1983, lo cual representa una tasa media de crecimiento anual de 11.9%. En términos comparativos, esta tasa supera la tasa de crecimientos de los países en desarrollo (9.8%), y es considerablemente mayor que las registradas en los países desarrollados (1.5%). Con respecto a la población de 3-5 años de edad, mientras la matrícula de 1975 sólo representaba el 9.6% de la población, en 1983 había aumentado al 22%.

CUADRO No. 1

Matrícula preescolar en América Latina y el Caribe

	1975	1980	1982	1983
Matrícula (000's)	2 761	4 740	6 186	6 796
Indice (1975=100)	100	172	224	246

FUENTE: UNESCO.

Cuadro 2

Porcentaje de la matrícula preescolar en función de la población de 5 años y porcentaje de la matrícula en las instituciones privadas

País	% en función de la población de 5 años			% en las instituciones privadas			(AÑO)
	1975	1980	UAD	1975	1980	UAD	
Argentina	72	...	99	30	...	32	(1984)
Barbados	62	77	69	7	20	19	(1982)
Bolivia	27	53	70	11	...	11	(1984)
Brasil	20	43	63	49	46	37	(1983)
Colombia	14	33	36	70	...	62	(1984)
Costa Rica	28	40	45	11	13	11	(1984)
Cuba	55	61	76	0	0	0	(1984)
Chile	52	72	86	21	20	43	(1985)
Ecuador	11	21	31	35	43	44	(1983)
El Salvador	32	32	37	13	20	25	(1983)
Guatemala	16	22	25	36	38	44	(1984)
Honduras	15	27	32	16	16	15	(1984)
Jamaica	201	208	223	...	18	15	(1983)
México	27	48	96	8	11	7	(1984)
Nicaragua	11	33	59	67	43	29	(1984)
Panamá	23	33	80	40	34	30	(1984)
Perú	38	46	55	27	27	29	(1982)
República Dominicana	15	16	27	...	87	60	(1983)
Suriname	141	...	212	59	...	54	(1984)
Trinidad y Tabago	...	7	7	...	...	...	(1984)
Uruguay	81	77	100	32	25	23	(1983)
Venezuela	59	101	127	21	17	15	(1984)

FUENTE: Unesco.

Cuadro 3

Porcentaje de matrícula privada en la enseñanza primaria

País	Porcentaje de matrícula en escuelas privadas				
	1975	1980	1983	1984	1985
Antigua y Barbuda	31	...	31	...	...
Argentina	17	...	...	19	19
Barbados	...	9	9	9	...
Bolivia	9	...	8	8	...
Brasil	13	13	13	...	...
Colombia	15	15	14	14	14
Costa Rica	4	3	3	3	...
Chile	18	20	27	29	...
Ecuador	17	16	16	...	...
El Salvador	6	7	8	...	...
Guatemala	14	14	14	13	...
Haití	43	57	58	...	...
Honduras	5	5	...	5	5
Jamaica	5	4	...	...	...
México	6	5	5	5	...
Nicaragua	13	12	13	...	...
Panamá	5	6	7	7	...
Perú	13	13	...	...	14
República Dominicana	12	12	13	...	...
San Cristóbal y Nieves	...	...	15	12	...
Suriname	65	...	...	55	...
Uruguay	17	16	15	...	...
Venezuela	11	11	12	...	...
Islas Vírgenes Británicas	9	9	11	...	...

FUENTE: Unesco

Sin embargo, hace ya mucho tiempo que los diagnósticos - sobre la enseñanza primaria en la región insisten en señalar que los problemas no se ubican tanto en la cobertura sino en el rendimiento interno. Al respecto, los datos disponibles confirman que, en los últimos años, la situación tendió a agravarse.

De acuerdo a estimaciones de la UNESCO, el número de repitentes constituía en 1983 el 14.5% de la matrícula total en las escuelas primarias de la región en su conjunto. Este porcentaje había sido el 14.4% en 1980 y del 12.1% en 1975. Tal como lo demuestra el cuadro siguiente, la disminución en el porcentaje de repitentes que se produjo entre 1970 y 1975 prácticamente se detuvo en el período siguiente. En 1983, el número de repitentes ascendió a 8.5 millones, en comparación con 5.6 millones en 1970. De acuerdo a las estimaciones de un estudio reciente, en 1980 América Latina y el Caribe era la región con mayor proporción de repitentes en la escuela primaria, por Africa (14%), -- Asia y Oceanía (9.1%) y Europa (2.5%).5.

CUADRO No. 4

Evolución del número (en miles) y del porcentaje de repitentes en América Latina y el Caribe

1970		1975		1980		1985 (3)	
Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
5579	15.2	5793	12.1	7986	14.4	8545	14.5

FUENTE: UNESCO.

Los fenómenos de repetición y deserción prematura se concentran en los sectores de más bajos ingresos y, muy particularmente, en las áreas rurales. El cuadro 5, elaborado sobre la base de los censos de población de 1970 y 1980 permite apreciar las diferencias en el perfil de escolaridad de los jóvenes de 15 años de cuatro países de la región, según su localización geográfica.

En la primera columna del cuadro, que refleja las magnitudes de la exclusión del sistema (desertores en situación de analfabetismo e individuos que por su edad ya están en condiciones de abandonar el sistema sin haber obtenido ninguna instrucción) se aprecia con claridad que el fenómeno es casi exclusivamente rural. A la inversa en la cuarta columna del cuadro, que refleja la situación más cercana a la normal, la situación se invierte.

Si bien los datos del cuadro corresponden a 1980, no existe ningún elemento de juicio que permita suponer que la situación haya sufrido modificaciones de importancia en estos cinco años.

Con respecto a la repetición, la UNESCO ha podido establecer, a partir de publicaciones nacionales de 9 países, que los índices de repetición son notoriamente más elevados en las escuelas rurales que en las urbanas, en todos los países considerados. Las diferencias son particularmente importantes en Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay y Venezuela (Cuadro 6).

De acuerdo a las mismas estimaciones, los índices de repetición son más elevados en los primeros grados, salvo en los países del Caribe anglófono donde también se aprecian incrementos importantes de la repetición en el último grado del ciclo primario.

Cuadro 5

Distribución porcentual de la población de 15 años según nivel educativo y asistencia escolar, para cuatro países de la región (1)
Años 1978 y 1980

PAIS	Año	NO ASISTEN con menos de 4to. grado y ASISTEN sin instrucción.		NO ASISTEN con 4to. grado y más.		ASISTEN con 1 a 3 grados alcanzados.		ASISTEN con 4to. grado y más.					
		TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural			
BRASIL	1970	40.1	19.8	64.7	14.1	15.8	12.0	13.9	13.3	14.6	32.0	51.2	8.7
	1980	28.2	17.0	52.4	17.9	17.0	19.9	11.7	10.8	13.7	42.2	55.2	14.0
CHILE	1970	8.5	5.0	20.0	17.8	14.1	30.1	5.2	3.6	10.5	68.5	77.3	39.4
	1980	2.4	1.5	6.1	13.4	9.8	28.0	1.3	0.8	3.6	82.9	87.9	62.4
ECUADOR	1974	23.6	11.6	39.5	27.3	23.4	32.4	6.2	5.0	7.8	42.9	60.0	20.3
	1982	9.0	4.0	14.3	21.4	13.8	29.4	6.8	4.5	9.1	62.8	77.6	47.2
PANAMA	1970	16.6	4.4	29.5	28.0	18.8	37.6	4.6	2.6	6.7	50.8	74.2	26.2
	1980	6.8	2.5	11.0	26.6	13.7	39.2	2.0	1.2	2.8	64.6	82.7	47.0

NOTAS: (1) No está considerada la población que no declaró nivel educativo y/o asistencia escolar.

FUENTE: Las cifras que sirvieron de base para el cálculo de estos porcentajes tuvieron como fuente a OMIECE 70 y, para 1980, a cifras facilitadas por la División de Desarrollo Social de CEPAL.

24

Cuadro 6

Porcentaje de repitentes según área rural y urbana

País	Año	Matrícula Rural (1)	Porcentaje de repitentes		
			Escuelas rurales	Escuelas urbanas	Total
Costa Rica	1981	61	8.5	5.8	7.4
Ecuador	1980	51	12.1	7.0	9.7
El Salvador	1978	42	9.6	6.6	7.7
Guatemala	1984	56	18.8	12.3	15.9
Haití	1980	54	20.5	14.5	17.8
México	1980	38	12.6	7.9	9.8
Paraguay	1978	60	16.8	10.2	14.1
Uruguay	1983	13	16.1	11.0	12.0
Venezuela*	1978	19	20.2	12.8	14.2

(*) Se refiere al porcentaje de reprobados al final del año escolar.

FUENTE: Unesco.

25

El fracaso escolar, concentrado en los sectores populares y en los primeros grados de la escuela primaria (o sea, es estrechamente vinculado al aprendizaje de la lecto-escritura), no es patrimonio exclusivo de América Latina ni ha sido originado en la actual crisis económica. Sin embargo, las magnitudes que adquiere en la región y las evidencias según las cuales dichas magnitudes están aumentando indican, en primer lugar, que el fenómeno no es meramente pedagógico⁶ y, en segundo lugar, que la crisis estaría provocando un marcado deterioro en los factores que actúan sobre la performance educativa de los niños provenientes de los sectores populares y sobre las características de la oferta escolar vinculadas con dicha performance. Dicho en otros términos, los efectos de la crisis sobre la escuela primaria no se aprecian -al menos por ahora- en un retroceso a nivel de la cobertura y el acceso sino en los niveles de rendimiento de la actividad escolar.

El análisis de la evolución de la matrícula en la enseñanza media y superior ofrece una serie de aspectos interesantes. En términos generales, es posible sostener que el ritmo de expansión de estos niveles del sistema fue muy intenso hasta 1980; a partir de esa fecha comenzó a detenerse y en algunos casos, a retroceder. Dentro de este marco general, sin embargo, existen situaciones diferentes. En las gráficas 1, 2 y 3 elaboradas en base a la información sobre porcentajes de estudiantes de nivel postsecundario por cada 100,000 habitantes, se puede apreciar la existencia de tres tipos principales de situaciones nacionales.

- i) En primer lugar, encontramos el caso de los países del cono sur donde se produjeron situaciones de estancamiento o retroceso significativo en la participación de la población estudiantil entre 1975 y 1980, que se revierte a partir de esa fecha. La explicación

de este comportamiento no parece estar asociada a la crisis financiera sino a factores políticos vinculados a la vigencia y concepción con la cual los regímenes autoritarios encararon su acción educativa durante un prolongado período de tiempo. (Gráfica 1)

- ii) En segundo lugar, encontramos el caso de un amplio conjunto de países donde la situación parece corresponder con las predicciones acerca del impacto negativo de la crisis financiera: aumento regular hasta 1980 aproximadamente y descenso posterior. (Gráfica 2).
- iii) El tercer caso, formado por Colombia, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana, muestra una tendencia expansiva constante durante el período. En este caso, las explicaciones difieren según los países. En Colombia es probable que haya influido los factores estructurales vinculados al relativamente bajo endeudamiento externo y el alto compromiso político del gobierno de Betancourt simbolizado en la consigna de "universidad para todos". En México, en cambio, parecería que la tendencia expansiva ha continuado hasta una fecha reciente, pero existen evidencias acerca del agotamiento de este proceso o, al menos de la intensión política de detenerlo.⁷ Cuba tiene una dinámica propia, al margen de las circunstancias socioeconómicas del resto de la región y los casos de El Salvador y República Dominicana deberían ser analizados con especificidad. (Gráfica 3).

Cuadro 7

Enseñanza del tercer grado: Número de estudiantes por 100 000 habitantes

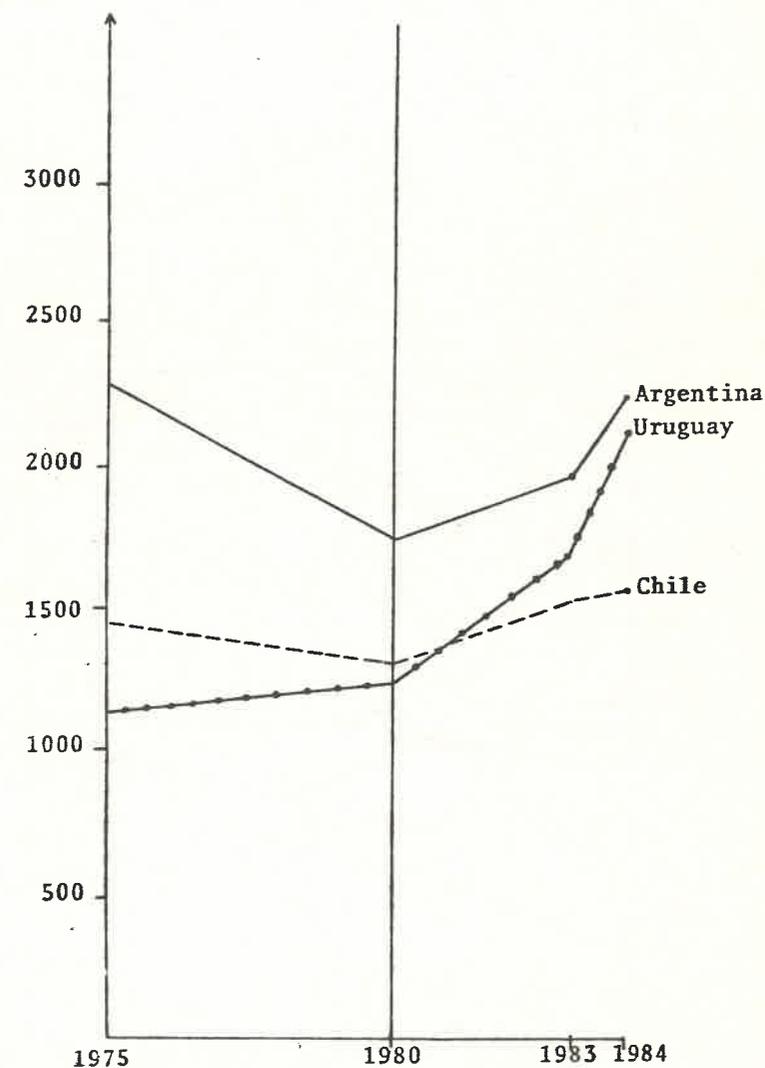
País	1975	1980	1981	1982	1983	1984	Por sexo para el último año indicado	
							M	F
Argentina	2291	1741	1840	1890	1962	2253	2121	2383
Barbados	938	1620	1962	1979	2028	2065	2213	1931
Bolivia	1019	1436	1432	1429	1408	...	1957	875
Brasil	1009	1162	1144	1132	1140	...	1141	1140
Colombia	760	1053	1205	1245	1293	1348	1397	1299
Costa Rica	1691	2440	2518	2454	2389	2381	2626	2130
Cuba	886	1559	1682	1751	1939	2123	1929	2324
Chile	1148	1308	1325	1374	1526	1570	1828	1317
Ecuador	2419	3252	3084	2922	2981	3047	*3680	*2408
El Salvador	683	...	...	923	1095	...	1244	940
Guatemala	380	736	701	647	637	...	955	312
Guyana	365	285	311	227	230	...	239	221
Haití	56	80	101	187	100	...	135	67
Honduras	385	700	802	842	843	798	917	678
Jamaica	470	644	656	668	659	...	755	565
México	934	1294	1354	1382	1425	...	1822	1028
Nicaragua	759	1273	1186	1108	1162	1002	1050	954
Panamá	1504	2063	2118	2201	2130	...	1728	2549
Paraguay	681	850	831	897	1007	929		
Perú	1290	1771	1891	2001	1950	...	2491	1402
República Dominicana	900	1080	1105	1132	1155	...	1281	1026
Suriname	413	659	685	711	747	783	769	796
Trinidad y Tabago	490	516	516	521	513	...	587	439
Uruguay	1153	1248	1252	1633	1686	2129	1935	2316
Venezuela	1686	2044	2142	2199	2190	...	2372	2003

NOTA: A fin de mantener la comparabilidad entre los diferentes años, los datos para Cuba no toman en cuenta el número de estudiantes inscritos en los programas de posgrado, puesto que esta información está disponible para 1983 y 1984 solamente. En 1984, el número de estudiantes (incluyendo el posgrado) por 100 000 habitantes es 2727.

Esta nota se aplica también a los otros cuadros, exceptuando el cuadro 7.5.

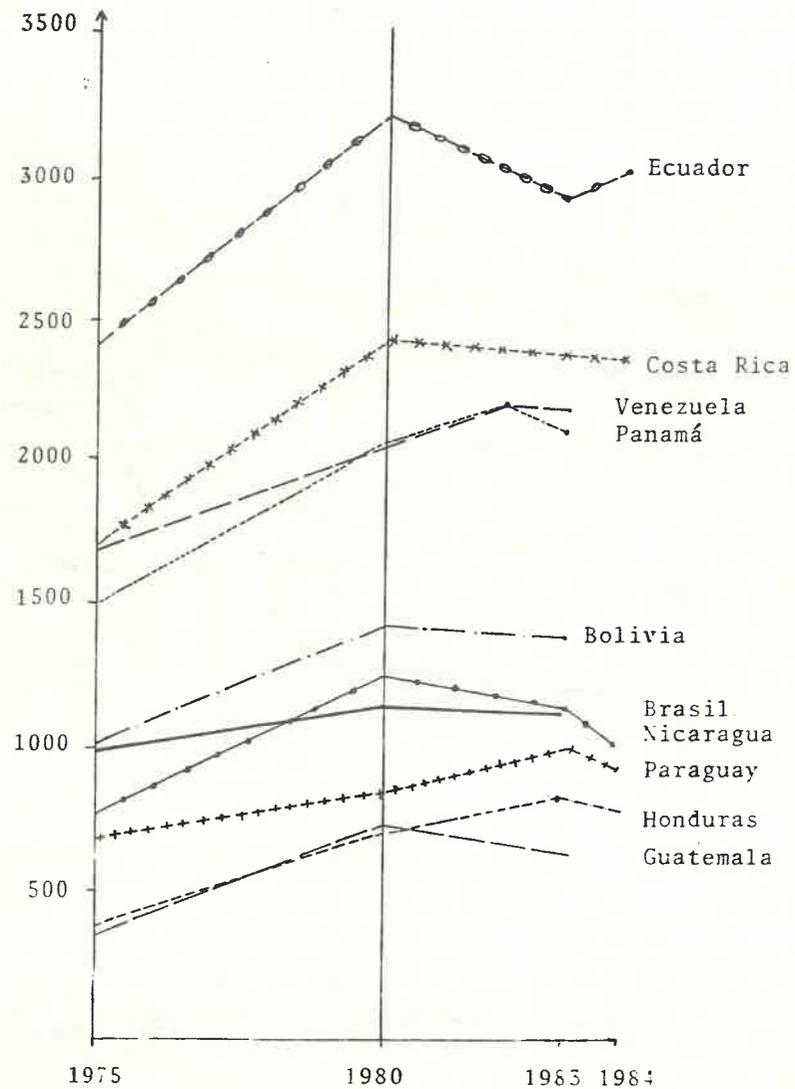
G. 1 EDUCACION SUPERIOR. Número de estudiantes por 100.000 habitantes

AL/100.000 hab.



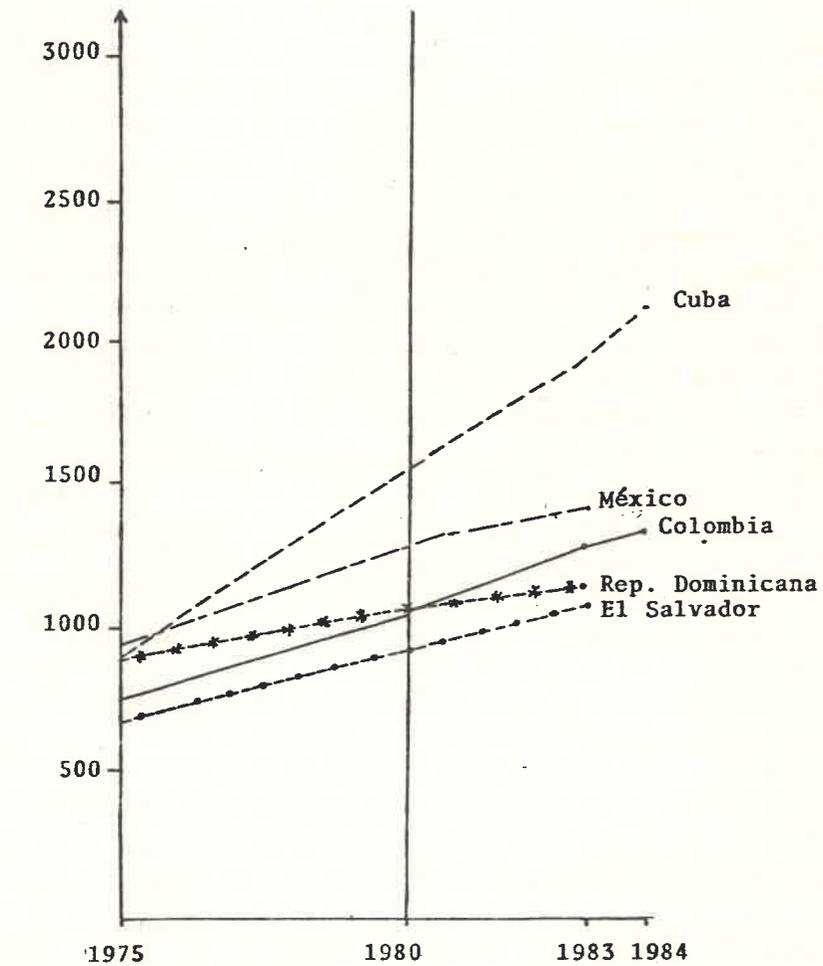
G. 2 EDUCACION SUPERIOR. Número de estudiantes por 100.000 habitantes

AL/100.000 hab.



G. 3 EDUCACION SUPERIOR. Número de estudiantes por 100.000 habitantes.

AL/100.000 hab.



Estas diferentes tendencias en cuanto al comportamiento de la matrícula estuvieron acompañadas por cambios importantes desde el punto de vista del rol del Estado y del sector privado en este ámbito.8.

Lamentablemente, no es posible disponer de informaciones para todos los países de la región. Los cuadros 8 y 9 resumen la información referida a varios países de la región, con la distribución de la matrícula según tipo de dependencia. El aspecto más llamativo lo constituye, sin duda alguna, el hecho de que prácticamente en todos los países para la enseñanza media y en Argentina, Brasil y Colombia, para la enseñanza superior, a partir de 1980 se invierten las tendencias dominantes y el Estado aumenta su participación en la absorción de la matrícula. Incluso en el caso de los tres países donde continúa vigente la disminución del rol estatal en la enseñanza superior, es preciso considerar que en dos de ellos el punto de partida de este descenso es significativamente alto: México y Venezuela tienen concentrados en manos del Estado entre el 80% y el 85% de la matrícula y las cifras absolutas revelan que - aun con disminución en términos porcentuales- la cantidad de estudiantes incorporados a las instituciones estatales es superior a los incorporados a los establecimientos privados.

En síntesis, tres fenómenos se destacan como los más importantes saldos del último decenio educativo:

- 1.- La expansión de la pre-escolaridad, con fuertes participaciones del Estado.
- 2.- El incremento en los índices de fracaso escolar en la escuela básica; y
- 3.- La diversidad de situaciones en relación a la expansión de los niveles superiores del sistema, donde se destaca el estancamiento o retroceso en la mayor parte de los países y la expansión en otros. En todos ellos, sin embargo, el rol del Estado tiende a aumentar.

Cuadro 8

Distribución porcentual de la matrícula de enseñanza media, según dependencia administrativa
Año 1975, 1980, 1985.

PAIS	AÑO	OFICIAL	PRIVADA	TOTAL
ARGENTINA	1975	69.0	31.0	100.0
	1979	69.1	30.9	100.0
	1985	70.3	29.3	100.0
BRASIL	1975	54.7	45.3	100.0
	1980	53.5	46.5	100.0
	1982	59.0	41.0	100.0
COLOMBIA	1975	51.8	48.2	100.0
	1980	57.1	42.9	100.0
	1983	58.8	41.2	100.0
CHILE	1975	84.2	15.8	100.0
	1980	77.6	22.4	100.0
	1985	62.2	37.8	100.0
MEXICO	1974	71.1	28.9	100.0
	1981	80.2	19.8	100.0
	1982	82.2	17.8	100.0
PERU	1975	84.0	16.0	100.0
	1980	86.1	13.9	100.0
	1985	86.4	13.6	100.0
VENEZUELA	1975	82.8	17.2	100.0
	1980	80.2	19.8	100.0
	1983	81.6	18.4	100.0

FUENTES:

- Argentina. -Ministerio de Educación y Cultura. ESTADISTICAS DE LA EDUCACION 1975-1979
-Ministerio de Educación y Justicia. ESTADISTICAS DE LA EDUCACION Año 1985.
- Brasil. -Ministerio de Educação e Cultura. RETRATO BRASIL, Educação-Cultura-desporto. 1970-1990.
Vol. 1: Estadísticas Básicas.
- Colombia. -Ministerio de Educación Nacional. ESTADISTICAS E INDICADORES BASICOS DEL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA 1973-1977. Niveles de básica primaria y básica secundaria-media vocacional.
-Ministerio de Educación Nacional. ESTADISTICAS DE LA EDUCACION 1978-1983.

Cuadro 9

Distribución porcentual de la matrícula de educación superior según dependencia administrativa
Años 1975, 1980, 1983

PAIS	Año	Total Educación Superior		Universitaria		No Universitaria	
		OFICIAL	PRIVADA	OFICIAL	PRIVADA	OFICIAL	PRIVADA
ARGENTINA	1975	87.8	12.2	89.6	10.4	71.1	28.9
	1979	78.3	21.7	80.9	19.1	66.8	33.2
	1985	83.9	16.1	88.5	11.5	67.0	33.0
BRASIL	1977	35.3	64.7	62.6	37.4	15.0	85.0
	1980	35.7	64.3	61.9	38.1	12.2	87.8
	1983	41.3	58.7	65.7	34.3	17.9	82.1
COLOMBIA	1975	48.9	51.1	48.3	51.7	59.6	40.4
	1980	37.1	62.9	38.6	61.4	29.0	71.0
	1984	39.1	60.9	45.4	54.6	22.7	77.3
MEXICO	1974	83.0	17.0	87.5	12.5	60.4	39.6
	1982	82.6	17.4	85.7	14.3	61.2	38.8
PERU	1975	70.2	29.8	71.7	28.3	63.8	36.2
	1980	71.9	28.1	74.4	25.6	61.8	38.2
	1985	67.9	32.1	67.7	32.3	68.7	31.3
VENEZUELA	1975	90.1	9.9	89.6	10.4	92.9	7.1
	1980	88.4	11.6	91.1	8.9	78.0	22.0
	1983	83.3	16.7	86.2	13.8	75.7	24.3

FUENTES:

- Argentina.- Ministerio de Educación. Estadísticas de la educación 1975. -1979
- Ministerio de Educación y Justicia. Estadísticas de la educación 1985.
- Brasil. - OREALC/ESTADISTICAS/20. Análisis cuantitativo del sistema de educación de Brasil, Junio 1980.
- Ministerio de Educacao e Cultura. Sinopse estatistica do ensino superior 1978/1979/1980/1981/1982/1983.
- Colombia. - ICFES. Historio estadística de la educación superior colombiana. 1960-1977
- ICFES. Estadísticas de la educación superior 1980. -Informe Final 1984
- México. - Secretaría de Educación Pública. Estadística básica del sistema educativo nacional 1974-1975.
Secretaría de Educación Pública. Compendio estadístico por entidad federativa.
- Perú. - Ministerio de Educación. La Educación en el Perú. Cifras y gráficas 1969-1978.
- Ministerio de Educación. Estadísticas de la educación. 1980.
- Ministerio de Educación. Informe Nacional sobre avances y logros alcanzados en el marco del Proyecto Principal. 1982-1985.
- Venezuela.- Ministerio de Educación. Memoria y Cuenta que el Ministerio de Educación presenta al Congreso en sus sesiones de 1981. -1985.

¿Cómo interpretar estos fenómenos en el marco de la crisis?.

Las respuestas parecen orientarse fundamentalmente en dos sentidos. Con respecto a los sectores de menores ingresos, parece evidente que la crisis está asociada con la interrupción de su incorporación a los niveles educativos medio y superior y con el deterioro considerable de sus posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades de estudio más elementales. Con respecto a los sectores medios, el impacto de la crisis revela una variedad más compleja de fenómenos. Por un lado, parece evidente que se estaría produciendo una modificación en el comportamiento de las demandas de estos sectores hacia el Estado y en la permeabilidad de éste para satisfacerlas. El ciclo preescolar y la enseñanza media y superior, son como se sabe, ciclos ocupados por los estratos sociales medios.9

La expansión de la cobertura y el incremento de la responsabilidad del Estado, en consecuencia, estarían satisfaciendo demandas de aquellas capas de los sectores medios que no tienen o han perdido capacidad para asumir privadamente los costos de este servicio.

Lamentablemente, las informaciones disponibles no permiten avanzar demasiado en el análisis de estos fenómenos. Sin embargo, y a título de hipótesis de trabajo que deberían ser exploradas a través de estudios empíricos más específicos, podría sostenerse que el aumento de la responsabilidad del Estado en los servicios educativos dirigidos a las capas medias estaría asociado también a un proceso de intensificación de la diferenciación interna de los servicios educativos: los servicios del Estado estarían asumiendo características cada vez más masivas mientras los servicios privados serían cada vez más elitistas.

Por último, y a pesar de estas hipótesis generales enunciadas en los párrafos anteriores, es preciso no olvidar que los indicadores presentados muestran en realidad una variedad significativa de situaciones, que revela la existencia de distintas dinámicas, distintas correlaciones de fuerzas sociales y distintas estrategias para encarar los problemas que plantea la crisis, tanto por parte del Estado como por parte de los diferentes actores sociales. Esta variedad de situaciones se pone de manifiesto aún más claramente cuando se analiza el problema de los recursos financieros destinados a la educación, que se intentará en el punto siguiente.

II.2 El gasto educativo

El análisis del gasto educativo no puede ser efectuado al margen del análisis del gasto público en general. En este sentido, el primer aspecto que debe ser considerado se refiere al relativamente bajo nivel que el gasto público en general ha alcanzado en los países de América Latina. Este aspecto del problema ha sido señalado en algunos estudios recientes, donde se compara la importancia del rol del Estado en el fortalecimiento de la democracia en los países capitalistas desarrollados y su eventual rol en procesos similares en América Latina.¹⁰ Mientras en los países europeos más desarrollados los gastos públicos representan entre el 40% y el 50% del PBI, en América Latina dichos porcentajes se ubican apenas entre el 10% y el 30%.

La crisis financiera parece estar asociada, en este sentido, con dos aspectos importantes. Por un lado, muchos análisis sobre el tema de la deuda han señalado que buena parte de ella se ha "estatizado" y, en esa medida, un porcentaje importante del gasto público está afectado al pago de la deuda.

Por el otro, parecería que la tendencia histórica hacia el incremento del gasto público como porcentaje del PBI se ha detenido en algunos países y ha comenzado a retroceder (cuadro 10).

En este contexto de escasez histórica de recursos para las actividades del Estado, el análisis de la evolución de los gastos educativos a partir del impacto de la crisis permite apreciar tendencias muy heterogéneas entre los países y cambios importantes en el interior de cada uno de ellos en períodos de corto plazo.

Sobre la base de la proporción del gasto educativo sobre el Producto Bruto, la gráfica 4 muestra que entre 1975 y 1980 los porcentajes tendieron a aumentar levemente, salvo en los casos de Ecuador y Costa Rica, con incrementos muy significativos, y Panamá y Colombia, donde se registraron descensos de cierta consideración. A partir de 1980, en cambio, las situaciones son aún menos uniformes. En varios países se produjeron descensos importantes que posteriormente comenzaron a revertirse. Este es el caso de Argentina, Costa Rica y Ecuador. En el resto, con excepción de Brasil, se produce un fenómeno opuesto a las predicciones de la hipótesis del impacto negativo de la crisis: a partir de 1980 se incrementa en forma sistemática el porcentaje de recursos destinados a educación.

Obviamente, es posible sostener que el aumento en el porcentaje de recursos destinados a educación está relativamente neutralizado por el descenso de la disponibilidad global de recursos. Los indicadores sobre el Producto Bruto indican, efectivamente, que en la mayor parte de los países el producto correspondiente a 1984 es inferior al de 1980. Sin embargo, lo inverso también es cierto: el impacto negativo del descenso del producto interno fue relativamente neutralizado por la asignación de por-

Cuadro 10

Gastos de Consumo del Gobierno General más Inversión
Bruta Fija Pública, en porciento del PIB (p.m.)
para siete países de la región.

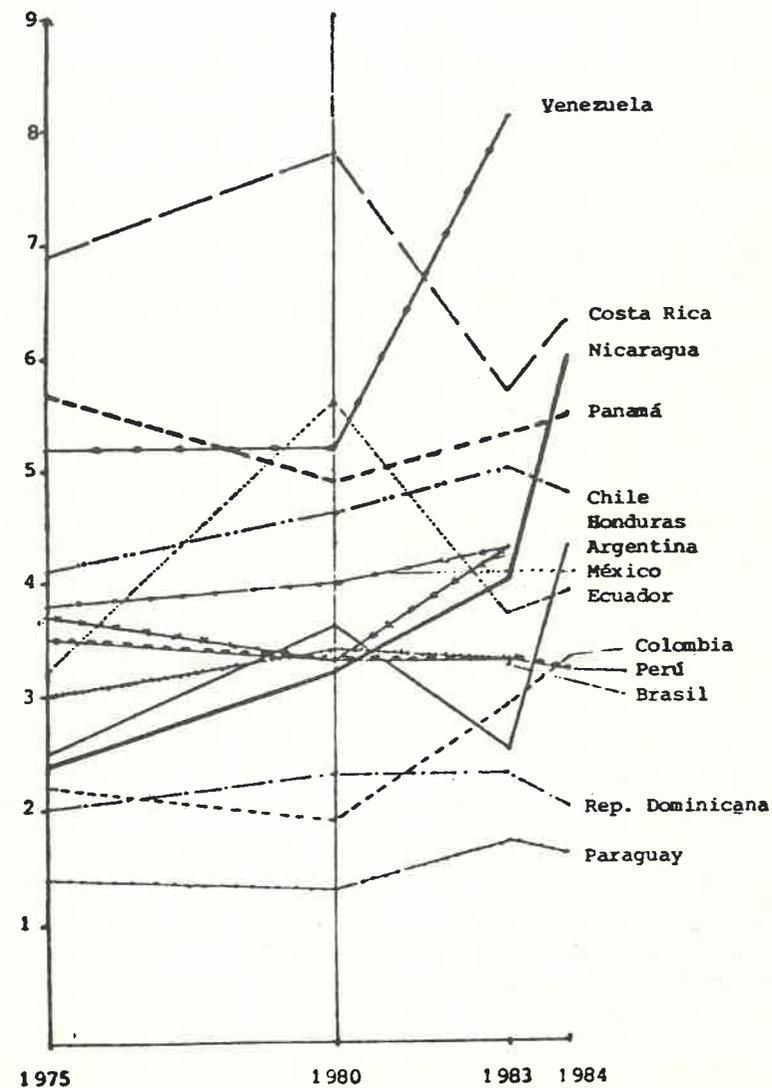
Años 1975, 1980, 1984

(Millones de dólares a precios de 1980)

PAIS	Años	A PIB TOTAL	B Gastos Consumo Gov.General más Inv.B.F.Pública	B en % de A
EL SALVADOR	1975	3420.7	599.4	17.5
	1980	3566.6	753.2	21.1
	1984	3144.0	651.2	20.7
GUATEMALA	1975	5952.1	607.6	10.2
	1980	7879.4	1095.3	13.9
	1984	7492.5	882.8	11.8
HONDURAS	1975	1762.4	317.3	18.0
	1980	2488.0	579.5	23.3
	1984	2523.4	632.5	25.1
MEXICO	1975	133522.6	30509.1	22.8
	1980	186331.1	44939.5	24.1
	1984	198072.9	40650.7	20.5
PANAMA	1975	2620.5	968.6	36.8
	1980	3558.8	1033.1	29.0
	1984	3865.6	1019.3	26.4
PERU	1975	17511.6	2915.6	16.6
	1980	19395.8	3258.3	16.8
	1982	20191.1	3701.2	18.3
VENEZUELA	1975	52884.7	7439.8	14.1
	1980	59219.7	9768.0	16.5
	1984	54128.6	9431.8	17.4

G. 4 Gastos públicos en educación
en porcentaje del PNB

Porcentajes



Cuadro 11. Gastos públicos de educación en porcentaje del Producto Nacional Bruto y del total de los gastos públicos.

País	En % del PNB				En % del total de los gastos públicos			
	1975	1980	1983	1984	1975	1980	1983	1984
Antigua y Barbuda	4.5	3.1	3.3	3.0	14.4	7.6	...	...
Argentina	2.5	3.6	2.5	4.3	9.5	15.1	11.4	...
Bahamas	7.4	7.3	7.9	...	22.2	22.1	25.5	...
Barbados	6.0	6.7	5.7	...	20.9	19.6	17.6	...
Bolivia (1)	3.4	4.2	3.0	...	...	25.3	25.8	...
Brasil	3.0	3.4	3.3	...	...	...	18.4	...
Colombia	2.2	1.9	2.9	3.3	16.4	14.3	21.5	24.8
Costa Rica	6.9	7.8	5.7	6.3	31.1	22.2	...	18.9
Cuba (2)	5.7	7.2	6.3	...	30.1	...	...	...
Chile	4.1	4.6	5.0	4.8	12.0	11.9	...	...
Ecuador	3.2	5.6	3.7	3.9	25.9	33.3	...	...
El Salvador	3.4	3.9	3.8	...	22.2	17.1	8.5	...
Granada (3)	7.6	7.2	4.6	...	12.5	...	...	...
Guatemala	1.6	1.8	1.8	1.8	15.7	10.7	12.4	12.4
Guyana	4.9	9.7	8.9	7.4	9.8	14.0	9.6	...
Haití	1.0	1.5	1.2	...	...	10.7	...	...
Honduras	3.7	3.3	4.3	...	20.3	14.2	16.9	...
Jamaica	5.9	6.9	7.5	...	16.0	13.1	14.6	...
México	3.8	4.0	4.3	...	11.9	...	17.2	...
Nicaragua	2.4	3.2	4.0	6.0	13.1	10.4	10.3	10.0
Panamá	5.7	4.9	5.3	5.5	21.3	19.0	17.5	16.6
Paraguay	1.4	1.3	1.7	1.6	12.8	13.9	15.1	...
Perú	3.5	3.3	3.3	3.2	16.6	15.2	14.7	...
República Dominicana	2.0	2.3	2.3	2.0	14.3	16.0	16.0	...
S. Cristóbal y Nieves	4.0	5.0	6.6	6.7	14.8	10.2	18.6	...
Santa Lucía (5)	7.7	6.3	7.8	...	16.8	...	...	...
Suriname	5.5	6.0	7.0	...	14.8	18.1	...	...
Trinidad y Tabago	3.0	3.8	5.4	5.1	14.7	11.5	12.3	...
Uruguay	...	2.2	...	...	...	10.0	...	...
Venezuela	5.2	5.2	8.1	...	...	14.7	28.3	...

NOTAS:

- Año 1982 en lugar de 1983 para: Bahamas, Barbados, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Santa Lucía.

1) En 1983 no se incluyen los gastos relativos a las universidades.

2) Los gastos de educación se calculan como porcentaje del Producto Social Global en lugar del PNB.

3) En 1983 no se incluyen los gastos relativos a la enseñanza de tercer grado.

4) En 1975 y 1980, gastos del Ministerio de Educación solamente.

5) En 1980, gastos ordinarios solamente.

centajes mayores de recursos a la educación.

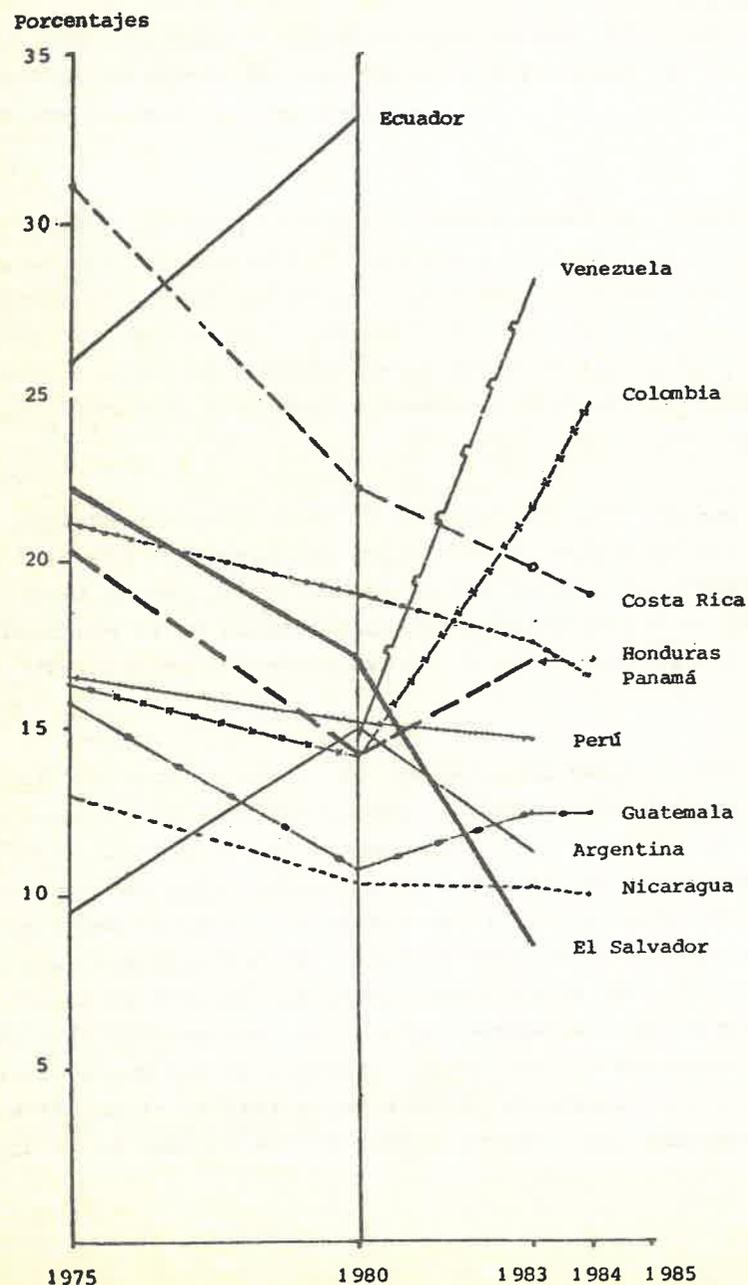
Esta hipótesis, que se orienta hacia la consideración de la importancia de las variables políticas, se corrobora cuando se analizan los datos del gasto educativo como porcentaje del gasto público.

La gráfica correspondiente (Gráfica 5) permite sostener que, en realidad, la tendencia a reducir el gasto educativo es anterior a la crisis financiera producida a partir de 1980. En algunos casos (Panamá, El Salvador, Costa Rica) esta tendencia continuó después de la crisis en forma menos intensa; en otros, en cambio la tendencia se invirtió claramente (Venezuela, Colombia, Guatemala, Honduras).

La magnitud real del impacto de la crisis, sin embargo, sólo puede ser apreciada si se agregan dos elementos más al análisis económico: el crecimiento de la matrícula, por un lado, y el incremento de los requerimientos cualitativos de la educación para hacer frente al desafío de la evolución del conocimiento, por el otro.

Tal como se puede apreciar en los puntos anteriores, la matrícula continuó expandiéndose, particularmente en el nivel pre-escolar y en el superior. Dicha expansión, en general, no parece haber estado acompañada por un incremento real de los recursos, lo cual permitiría afirmar que ha producido un descenso de tipo cualitativo difícil de evaluar. Un análisis más particularizado de este tema debería orientarse al análisis de la distribución interna del presupuesto educativo, que permita elucidar quién ha soportado el peso de la expansión de los nuevos niveles. Este análisis es sumamente difícil de realizar en el actual estado de la información. Muchos países no discriminan en la distri

G. 5 Gastos públicos en educación
en % del gasto público total



bución del presupuesto al nivel preescolar del primario y, en otros, debido a la autonomía universitaria, es difícil saber cuáles son los recursos realmente asignados a la enseñanza superior y, dentro de ella, a la universidad y al post-grado. En dos casos donde las cifras nacionales permiten esta discriminación, se aprecian situaciones distintas (cuadro 12).

En Perú, por ejemplo, parece evidente que la expansión de la preescolaridad fue financiada con recursos de la enseñanza básica. En Venezuela, en cambio, parecería que la situación es diferente aunque la magnitud del ítem "otros" es tan significativa que impide postular conclusiones claras al respecto.

Otro indicador, diferente pero complementario del anterior, se refiere al gasto destinado a investigación científica y técnica. En este caso, lamentablemente, las informaciones para todos los países llegan sólo hasta 1980. Con posterioridad a esa fecha, se dispone de algunos informes nacionales con estimaciones de naturaleza diferente. Sin embargo, es posible apreciar algunos hechos con claridad.

En primer lugar, es evidente que la proporción de gastos dedicados a ciencia y técnica en América Latina es, comparativamente con otras regiones, muy baja. En 1980, América Latina y el Caribe dedicaban el 0,49% de su PNB a gastos de investigación y desarrollo, mientras Europa dedicaba el 1,79%, Oceanía el 1,11%, Asia el 1,08%, América del Norte el 1,94% y África el 0,36%. Este bajo porcentaje, sin embargo, se ubicaba en una tendencia creciente que había regido durante toda la década 1970-1980 (en 1970 el porcentaje sólo era del 0,30%).

En segundo lugar, las informaciones nacionales disponibles indican que el impacto de la crisis fue significativo pero, también en este caso, las variables políticas nacionales modifican

Cuadro 12

PERU. Distribución porcentual de los gastos corrientes del pliego del Ministerio de Educación según destino del gasto.

Destino del gasto	1980	1982	1984	1985
Ed. Inicial	3.8	5.2	5.6	5.9
Ed. Primaria				
- de menores	60.3	51.3	52.5	52.4
- de adultos	0.8	1.5	2.3	1.9
Ed. Secundaria				
- de menores	26.6	31.2	31.3	30.3
- de adultos	1.6	3.7	2.2	2.8
Ed. Especial	0.7	0.8	0.9	1.0
Ed. Ocupacional	2.0	1.9	2.4	1.7
Ed. Superior	4.2	4.0	2.7	4.0
Alfabetización		0.5	0.1	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Cifras preliminares.

FUENTE: Per. Ministerio de Educación. INFORME SOBRE AVANCES Y LOGROS ALCANZADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO PRINCIPAL 1982-1985. Lima, agosto 1986

tanto la magnitud del impacto como la vigencia temporal de ciertas tendencias.

Sobre la base de informes nacionales de tres países de la región (Brasil, México y Perú) se puede apreciar lo siguiente:

- En México¹ entre 1970 y 1980 el gasto pasó de 52 a 316 millones de dólares, con una tasa de crecimiento muy superior a la del PIB. Entre 1981 y 1985, en cambio, las actividades de ciencia y técnica se redujeron en un promedio de 30% anual. En 1984 y 1985, el nivel de gastos vuelve a incrementarse hasta alcanzar las magnitudes existentes en 1981.
- En Perú² de acuerdo a las estimaciones del estudio citado, el presupuesto de ciencia y técnica pasó de 13,55 millones de dólares corrientes en 1971 a 69,87 en 1981, para bajar a 51,42 en 1983.
- En Brasil³ los datos muestran que entre 1982 y 1984 el presupuesto del gobierno federal bajó de 604 millones de dólares a 571,1; en 1985 volvió a incrementarse a 514,5 millones y en 1986 se ha previsto un incremento realmente significativo que lleva el presupuesto de ciencia y técnica a 1,269, 9 millones de dólares.

En síntesis y sin desmedro de reiterar la necesidad de efectuar estudios empíricos más exhaustivos, las evidencias disponibles parecen confirmar que las variables políticas influyen significativamente tanto en las estrategias de captación como de asignación de recursos.

Cuadro 12

VENEZUELA. Distribución porcentual del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Educación, según destino del gasto.

Destino del gasto	1980	1981	1983
Preescolar	2.1	1.5	3.8
Básica (10.- 90.)	16.7	23.6	29.0
Media diversificada (30.-40.)	5.9	6.5	7.0
Ed. Especial	0.8	0.8	1.0
Ed. Adultos:			
- primaria	0.4	0.5	0.6
- media	1.6	1.8	1.9
- artes y oficios	0.0	0.1	0.1
Ed. Superior			
- no universitaria	5.8	4.8	6.2
- universitaria	36.0	33.6	31.6
Otros (1)	30.7	26.7	18.8
Total	100.0	100.0	100.0

NOTAS: (1) Se refiere a "apoyo a programas de docencia y otros costos centralizados".

FUENTE: Venezuela. Ministerio de Educación. MEMORIA Y CUENTA 1985.

2.3 El impacto sobre la calidad

Los puntos anteriores intentaron mostrar las características del impacto de la actual crisis financiera sobre la educación, a partir de algunos aspectos cuantificables de la acción pedagógica. Resta sin embargo, analizar dicho impacto desde la dimensión cualitativa. Este análisis, obviamente, es más complejo que el anterior, no sólo por la naturaleza del problema sino por que la ausencia de informaciones pertinentes es mucho más significativa.

La calidad de la enseñanza suele ser analizada desde tres perspectivas diferentes: a) la relación con determinados objetivos en términos de desempeño escolar; b) la relación con los valores, actitudes y patrones culturales de la sociedad, y c) la relación con los requerimientos del mercado de trabajo.

Desde el punto de vista del desempeño, los datos sobre repetición en la escuela básica, presentados en el punto 2.1 de este trabajo, ya mostraron una primera aproximación al tema. Lamentablemente, no existen en la región sistemas regulares de evaluación de la calidad en términos del desempeño de los alumnos, que permitan medir el aprendizaje efectivo de los alumnos y su evolución en el tiempo. La permanencia del fenómeno de la repetición, sin embargo, permitiría suponer que, en este aspecto, la situación no ha mejorado. Este indicador, sin embargo, revela sólo una parte del problema de la calidad de la enseñanza: la que se refiere al grado en el cual se alcanzan los objetivos propuestos para la acción educativa. Pero en estos momentos de intenso cambio en la producción de conocimientos, es necesario también evaluar el impacto desde el punto de vista de lo que la acción pedagógica aún no define como parte significativa del currículo escolar pero que, sin embargo, constituye un aspecto cada vez más re-

levante desde el punto de vista de las exigencias sociales contemporáneas. Dicho en otros términos, se trataría de evaluar el impacto desde el punto de vista del grado de obsolescencia curricular con el cual operan los sistemas educativos.

El dinamismo que se aprecia en la producción de conocimientos, por un lado, y la revalorización de la importancia de todo lo que se refiere al respeto a las identidades culturales de los pueblos, por el otro, han acentuado los tradicionales niveles de obsolescencia curricular existentes en los países de la región. La crisis, sin embargo, incorpora dos elementos nuevos: en primer lugar, exacerba la contradicción entre la necesidad urgente de la renovación cualitativa de la acción pedagógica, por un lado, y la limitación de recursos, por el otro; en segundo lugar, amplía la "cobertura de la obsolescencia", incluyendo en ella a segmentos del sistema educativo (y de población) que tradicionalmente ofrecían y recibían una enseñanza de nivel relativamente bueno en calidad.

Este aspecto del problema requiere de estudios empíricos en profundidad, pero podría postularse una hipótesis de trabajo según la cual la distancia entre la cultura escolar y la cultura "social" estaría aumentando. Si bien la heterogeneidad cultural en la región es muy alta, lo novedoso del sistema educativo es que tiende a no reflejar ni reproducir ninguno de los segmentos culturales "genuinos": ni la cultura popular ni la cultura científico-técnica moderna.

Un indicador indirecto pero elocuente de las dificultades que existen para generar procesos de innovación lo brinda la distribución interna de los presupuestos educativos. A pesar de las limitaciones de esta información, derivadas de los criterios utilizados para definir el destino de los gastos o la imposibilidad de distribuir algunos de ellos de acuerdo a las categorías

adoptadas, los datos permiten apreciar claramente que los márgenes que existen para el mejoramiento de la infraestructura, los equipos, el material pedagógico, la capacitación del personal, etc. son muy reducidos. El cuadro 13 resume la información existente para el último año disponible; salvo algunas excepciones, los gastos en salarios ocupan prácticamente entre el 80% y el 90% del presupuesto. En el contexto de la crisis y de la reducción del poder adquisitivo del salario, las demandas internas para destinar cada vez más recursos a este rubro son muy intensas y difíciles de evitar.

Por último, con respecto a los problemas de desempleo y subempleo, la situación puede ser analizada desde un doble punto de vista.

Por un lado, como se sabe, la recesión ha provocado un incremento general de los niveles de desempleo y subempleo tradicionales en la región, afectando a sectores que no habían sufrido esta condición en el pasado.

Por el otro, y probablemente el aspecto más importante del problema, existe consenso en reconocer que una eventual reactivación económica no se produciría sobre la base de los mismos requerimientos de calificaciones existentes antes de la crisis. La modernización, a la cual nos referiremos en la segunda parte de este trabajo, implicará cambios en los requerimientos de calificaciones, habilidades y conocimientos de la fuerza de trabajo en todos sus niveles. El problema no puede, sin embargo, ser analizado en los mismos términos con los que se encaró en el pasado. La literatura crítica acerca de la planificación de recursos humanos es abundante y no vale la pena repetir aquí los argumentos y evidencias acerca de la complejidad existente en el vínculo entre requerimientos del aparato productivo y formación educacional.

Cuadro 13. Gastos públicos originarios de educación: Distribución porcentual según su destino - Último año disponible.

País	Elementos						
	Año	Administración	Personal Docente	Material Educativo	Recas de Estudio	Servicios Sociales	Sin Distribución
Argentina	1984	-----	89.6	-	0.3	-	10.1
Bolivia (1)	1982	6.2	93.5	-	0.1	-	0.4
Colombia	1984	-----	95.0	-	-----	0.6	4.2
Costa Rica (2)	-----	-----	72.1	-	-----	1.0	25.9
Cuba	1982	4.0	37.6	5.9	1.6	43.4	7.9
Chile	1981	2.8	83.8	6.0	-----	5.9	1.6
Ecuador	1980	2.2	77.4	0.8	0.2	-----	19.3
Granada (3)	1983	5.5	90.4	0.3	0.2	-----	2.7
Guatemala (2)	1984	7.7	95.5	0.3	0.7	1.1	5.1
Guyana	1984	10.5	65.1	0.9	8.4	0.9	14.4
Haití	1982	19.3	81.6	1.7	1.9	1.0	14.3
Honduras (2)	1982	6.9	88.0	1.3	1.3	4.0	5.6
Jamaica	1983	11.3	70.4	3.8	0.2	0.3	8.0
México (4)	1983	15.6	61.1	0.7	0.0	0.0	22.5
Nicaragua	1984	20.4	69.7	6.6	0.2	0.0	3.2
Panamá (2)	1984	14.1	84.9	1.0	-	0.0	-
Perú (5)	1984	7.9	57.4	0.5	-	-	-
Rep. Dominicana (2)	1983	6.3	86.6	-	1.5	-	34.3
San Cristóbal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	5.6
Y Nieves (1)	1984	9.0	87.8	2.3	2.0	4.0	9.9
Santa Lucía	1982	-----	78.0	5.8	2.0	5.2	19.3
Suriname	1980	23.3	41.8	7.2	5.5	2.8	-
Trinidad	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Y Tuabajo (2)	1984	8.0	76.6	1.9	6.1	5.9	4.4
Uruguay	1980	20.9	56.9	5.1	-----	7.5	10.1
Venezuela	1983	13.3	57.6	1.1	2.7	10.2	15.0

Notas:

- (1) No se incluyen los gastos relativos a las universidades
- (2) La totalidad de los aportes a las universidades queda incluida en los emolumentos del personal docente.
- (3) No se incluyen los gastos relativos a la enseñanza superior.
- (4) Gastos del Ministerio de Educación solamente.
- (5) Los aportes a las universidades y a la enseñanza privada quedan incluidos en los gastos "sin distribución".

Evitar el deterioro en este ámbito implicará no sólo medidas de reactivación económica sino también importantes transformaciones educacionales en la línea de una articulación más pertinente entre educación y trabajo.

III. La Crisis y las Perspectivas Futuras de Desarrollo Social*

Existe un consenso generalizado en negar a la crisis actual un carácter pasajero y coyuntural. Las condiciones creadas por ella -escasez de recursos, recesión, contracción del ingreso, aumento del desempleo y el subempleo, etc.- colocan a los países de la región ante una encrucijada. Las políticas ortodoxas de ajuste, que descargan el peso de la crisis sobre los sectores populares, no parecen ser eficaces para lograr la reactivación ni tampoco parecen políticamente viables, salvo mediante regímenes represivos que -por su propia dinámica social- no posibilitan un proceso de desarrollo armónico. La alternativa de no pagar y romper las reglas del juego del sistema financiero internacional tampoco parece políticamente viable ya que -si bien tendría un contenido diferente a las opciones autoritarias que acompañan el "ajuste" ortodoxo- supondría un poder autoritario centralizado con altos costos sociales en muchos países de la región.¹⁴ El debate se abre, en consecuencia, alrededor de diferentes estrategias de desarrollo que satisfagan el doble objetivo de la modernización (comprendiendo en este término tanto los aspectos de crecimiento económico como de eficacia en la gestión) y de la democracia (donde se incluyen los aspectos de equidad en la distribución de los frutos del crecimiento y participación en las decisiones).

(*) El texto que sigue a continuación constituye una versión revisada del artículo publicado bajo el título "Crisis económica, educación y futuro en América Latina", en Nueva Sociedad No. 84, 1986.

No tendría sentido, desde la perspectiva educacional, efectuar un análisis detallado de las alternativas de políticas económicas posibles en el futuro. Importa, en cambio destacar los rasgos sobre los cuales se asientan las perspectivas de un proceso de desarrollo que tiende hacia los dos objetivos mencionados: la modernización y la democracia.

a) En primer lugar, existe consenso en señalar que las transformaciones en los países centrales estarían provocando un nuevo esquema de división internacional del trabajo, aún no completamente definido. Los países industrializados se orientan hacia las industrias de alta tecnología y están provocando cambios significativos en la intensidad y reglas del comercio internacional. En este contexto, parecería que la alternativa para los países de América Latina y el Caribe es la de orientar sus esfuerzos hacia las áreas en las cuales pueden eventualmente insertarse competitivamente en el comercio internacional. Más allá de definir cuáles serían esas áreas específicas, es evidente que en las actuales condiciones no es posible esperar estímulos externos que dinamicen las economías nacionales. Para los países de la región, será preciso recuperar o, en todo caso, establecer márgenes amplios de autonomía para la toma de decisiones y el control de la situación económica. Para decirlo en términos de la CEPAL, es imperativo "...recobrar autonomía en la formulación y, sobre todo, en la instrumentación de las políticas económicas, si se desea recuperar la capacidad de crecer e imprimir nuevas transformaciones a las sociedades que integran la región."¹⁵

Esta recuperación de la autonomía implica, en términos socio-políticos, un resurgimiento de cierto nacionalismo desde el punto de vista ideológico. Sin embargo, lo novedoso de la actual situación (especialmente en comparación con el resurgimiento nacionalista posterior a la crisis del '30) es que la crisis ac-

tual está estimulando el diseño de estrategias regionales articuladas con las puramente nacionales. El contexto político en el cual se desarrolla la crisis en su fase actual es el de retorno a la democracia y, desde este punto de vista, el futuro plantea el desafío de desarrollar fórmulas de nacionalismo económico y político, tradicionalmente patrimonio de regímenes militares, en un marco político de democracia representativa.

b) En segundo lugar, es preciso plantear el problema de las políticas de empleo. La crisis ha agudizado la situación de desempleo, modificando signos de sus rasgos tradicionales¹⁶ particularmente a través del impacto en sectores de trabajadores organizados y con acceso a niveles de consumo relativamente aceptables.

Los diagnósticos y debates sobre este tema son bien conocidos. Más allá de discusiones especializadas, es evidente que --- existe una serie de desequilibrios del pasado --- expresados en las altas tasas de segmentación del mercado de trabajo, con significativos porcentajes de ocupados en el sector no formal de la economía --- cuya superación es un desafío serio para todo un proceso de desarrollo.

A estos factores es preciso añadir los efectos del avance tecnológico sobre el empleo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de la obsolescencia de las calificaciones.

En síntesis, la crisis y los avances de la modernización tecnológica colocan a los países de la región ante la necesidad de enfrentar simultáneamente los problemas de la marginalidad social de vastos sectores de población que viven por debajo de la línea de subsistencia mínima y los problemas modernos del desempleo o subempleo ilustrado, del desempleo por el avance tecnológico, etc.

La magnitud del problema excede las posibilidades de cualquier política de corto plazo. Es evidente, en este sentido, que las estrategias de desarrollo futuro deberán considerar, como uno de sus componentes centrales, la capacidad para crear empleos contenida en cada opción elegida en términos económicos. --- Desde este punto de vista, existe consenso entre los economistas en señalar que las perspectivas de la región deberían orientarse hacia actividades intensivas en mano de obra, controlando cuidadosamente la adopción de tecnologías sobre la base de su impacto en la productividad y en el mercado de trabajo. Todo parece indicar, en consecuencia, que en las estrategias futuras jugarán un rol significativo las políticas basadas en el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el estímulo al desarrollo de las cooperativas, y, todo ello, centrado en ramas vinculadas a la producción de --- bienes básicos (alimento, vestido, construcción, etc.).

Esto no significa, obviamente, estimular el atraso tecnológico ni la baja productividad. Se trata, como lo sostienen algunos documentos de la CEPAL, de impulsar actividades tecnológicamente complejas en forma selectiva, con criterios de integración regional y ---al mismo tiempo--- desarrollar fórmulas eficaces utilizando intensivamente recursos abundantes en la región: mano de obra y determinadas materias primas.

Sin embargo, el problema del empleo no es un mero problema económico. La magnitud que asume en estos momentos lo transforman en un problema político-social de gran importancia, alrededor del cual se definen las bases de la estructura de clases, la articulación entre ellas y obviamente, su poder relativo. El análisis de esta dimensión del problema conduce, inevitablemente, a considerar el tema de los actores sociales y el rol del estado.

c) Las discusiones sobre los modelos de desarrollo que condujeron a la crisis y los modelos posibles para el futuro incluyen ---

una especial consideración a lo que ha dado en llamarse la "debilidad de los actores"¹⁷. En el marco de un proceso de acumulación dependiente, una parte significativa del liderazgo del proceso de desarrollo se transfiere al exterior; de esta forma de decisiones. La debilidad de los grupos empresariales nativos colocan al Estado como actor principal y, en tanto el sector moderno de la economía no logra incorporar al conjunto de la fuerza de trabajo, se debilita la capacidad de los grupos organizados de trabajadores para ejercer un liderazgo fuerte en el proceso de desarrollo.

La crisis ha provocado efectos aún no demasiado bien analizados sobre cada uno de los actores mencionados. La recesión tiene efectos negativos sobre el conjunto de los actores pero, además, modifica su composición interna y las relaciones entre ellos. Parece evidente que el poder de los sectores asalariados, en conjunto, ha disminuido. Los obreros industriales han perdido gravitación cuantitativa y se ha expandido el área de los servicios, pero en base al trabajo cuenta-propia o de pequeñas unidades de producción. La rentabilidad de la actividad especulativa ha transformado a buena parte del empresariado en un sector más interesado en el manejo financiero que en la producción. El estado, por otra parte, ha sido objeto de tendencias contradictorias. Por un lado, tuvo que asumir gran parte de la responsabilidad de dar empleo a la población ante la insuficiencia de la actividad privada; por otro, y en virtud de la vigencia que tuvieron los modelos neo-liberales de gestión en muchos países de la región, fue objeto de un debilitamiento sistemático en su capacidad de controlar y orientar el proceso económico.

A este cuadro debería agregarse el hecho de que, en estos años, se ha acumulado un conjunto cada vez más significativo de demandas sociales insatisfechas.

En este sentido, parecería preciso tener en cuenta algunos aspectos básicos desde el punto de vista de la dinámica y la articulación entre los actores sociales.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que en un marco de escasez de recursos y de demandas sociales intensas, será preciso apelar a fórmulas de concertación entre los sectores, indispensables para salir de la crisis. Dicha concertación implica una suerte de alianza en torno a un proyecto capaz de incluir a todos los sectores sociales a partir de la satisfacción mínima de sus demandas. Este proyecto, expresado en términos económicos a partir de la reactivación económica, el empleo, la expansión del mercado interno, etc., supone, en el plano socio-político, la vigencia de mecanismos de concertación que permitan al Estado llevar a cabo un proceso de jerarquización de las demandas sociales y regulación de su satisfacción. Desde este punto de vista, es evidente que el Estado debería convertirse (por presiónes sociales y por su propio rol regulador) en un agente compensador de diferencias sociales y, en ese sentido, debería orientar sus recursos preferentemente hacia los sectores más postergados de la sociedad.

Sin embargo, el Estado no puede reducirse a este trabajo regulador. Su papel es crucial, tanto en su rol de agente económico directo como en su carácter de proveedor de servicios. En este sentido, y atendiendo a la experiencia del pasado, el Estado deberá enfrentar el desafío de la eficacia.

En este contexto, el problema de la eficacia de la gestión estatal supone un aumento significativo en los niveles de responsabilidad institucional para hacerse cargo de los resultados de la gestión. Los diagnósticos sobre la ineficiencia estatal, las consecuencias del proteccionismo, la burocracia, etc., son suficientemente conocidos. El problema consiste, en definitiva, en cómo lograr una equilibrada articulación entre la homogeneidad su-

puestamente ineficiente- de la gestión estatal y el dinamismo -supuestamente diferenciador- del "mercado".

El debate sobre la gestión estatal se vincula estrechamente con lo que -en la actual literatura socio-política- se conoce como proceso de fortalecimiento de la sociedad civil.

Todo este debate encierra una gran paradoja. El planteo -de fortalecer la sociedad civil supone una actitud muy ambigua -frente al Estado. Los sectores sociales "débiles" tienden a apoyarse en el Estado como única garantía para fortalecerse. Pero, al mismo tiempo, su dependencia del Estado impide que se desarrollen y fortalezcan en forma autónoma. En este juego de ambigüedades los riesgos de posiciones absolutas son serios.

En última instancia, en cada estructura social específica esta situación se resolverá de acuerdo a sus peculiaridades nacionales y a su historia. Como fórmula general, sin embargo, parecería evidente que en los próximos años se irán definiendo las estrategias de cada sector social frente al Estado.

Desde este punto de vista, uno de los desafíos más serios -del proceso de desarrollo futuro será, precisamente, incorporar en calidad de ciudadanos a la gran masa de marginales y excluidos que existe actualmente. La capacidad de presionar sobre el Estado, la capacidad de formular y expresar demandas sociales no es una capacidad que pueda darse por supuesta. La participación definitiva, también es un proceso que exige condiciones institucionales a través de las cuales se pueda cumplir el aprendizaje para su ejercicio.

Todo este proceso social implica, desde el punto de vista de los valores, el fortalecimiento de ciertos principios de solidaridad entre los diferentes sectores sociales. La experiencia

de los últimos años, particularmente la vivida por sociedades -- que pasaron por procesos autoritarios, dejó un saldo muy fuerte en términos de desintegración social, atomización y ruptura del tejido y las articulaciones existentes. También en este aspecto sería utópico pensar en términos de "reconstruir" el tejido anterior. Se trata, al contrario, de encontrar fórmulas de concertación que, en condiciones de escasez de recursos, impliquen fuertes pautas de solidaridad social y cambios en los patrones de -- consumo vigentes.

d) En cuarto lugar, es preciso referirse al problema científico técnico. Superadas ya las concepciones ingenuas (que asociaban en forma directa el desarrollo con el aumento de la escolaridad) y las concepciones escépticas (que asignaban a la educación un simple papel reproductor de las condiciones sociales existentes), hoy en día se admite que el vínculo entre educación y desarrollo se establece a partir de un complejo proceso social donde uno de los aspectos básicos es el relativo al papel creciente -- del conocimiento en el proceso productivo.

Desde este punto de vista, sería preciso prestar atención -- tanto al proceso de producción de conocimientos (investigación -científico-técnica) como al proceso de distribución de conocimientos (propio del sistema educativo).

En el caso de América Latina, ha sido habitual señalar el carácter dependiente de la producción de conocimientos, particularmente del científico-técnico. La fuerte presencia en el sector más dinámico y moderno de la economía de empresas multinacionales, la formación en el extranjero del personal más altamente capacitado y la debilidad en las demandas tecnológicas de los -- sectores productivos nacionales constituyen el marco en el cual se explica que la generación local de innovaciones sea escasa y se reduzca, habitualmente, a procesos adaptivos de innovaciones desde el extranjero.

La crisis actual, sin embargo, permite replantear este problema. Por un lado, es evidente que la recesión ha agudizado aún más la debilidad de la actividad científica local. Se han reducido los recursos disponibles y la incipiente capacidad científico-técnica lograda por algunos países en ciertas áreas específicas corre el riesgo de perderse en forma acelerada. Por el otro, en cambio, las posibilidades de seguir consumiendo tecnología importada se ha limitado seriamente y cualquier proyecto de crecimiento en un marco de equidad y autonomía nacional implicará un incremento significativo en la capacidad tecnológica nacional.

Dicho incremento supone una política selectiva en cuanto a proyectos de desarrollo, pero una política global desde el punto de vista de la valoración social acerca de la creatividad tecnológica y desde el punto de vista de la difusión -en el conjunto de la población- de una cultura científico-técnica que permita una selección socialmente justa y exitosa de los talentos existentes.

e) Tal como puede apreciarse, este somero enunciado acerca de los parámetros de las estrategias de desarrollo futuro está asociado a una nueva constelación de valores acerca del desarrollo: la solidaridad, la eficiencia, la participación y la creatividad serán, en consecuencia, algunos de los valores estrechamente asociados a las estrategias de desarrollo y en cuya difusión -a través de la socialización escolar- el sistema educativo tendría que cumplir un significativo papel.

IV. Educación y Desarrollo: Opciones para el Futuro.

Sobre la base de las reflexiones anteriores acerca de las características que tendría el proceso de desarrollo asentado en el logro de objetivos de modernización y democracia intentaremos, en

esta última parte, abordar el interrogante acerca del papel de la educación en dicho proceso.

Dado el carácter global de estas reflexiones, nos parece más apropiado organizarlas en base a la discusión de las grandes opciones que se plantean a las políticas educativas futuras. La primera de ellas se refiere a la estructura educativa y puede resumirse en la opción por ampliar la base del sistema o seguir expandiendo la cúpula. La segunda se refiere a la organización interna, donde la opción se plantea entre la propuesta de un sistema homogéneo o de un sistema diferenciado. La tercera alude a los aspectos cualitativos de la acción pedagógica, donde se presentan las opciones entre un currículum universal y común o un currículum adaptado a condiciones culturales particulares y locales.

Los tres ejes están íntimamente relacionados entre sí, pero aluden a fenómenos distintos y específicos.

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, desde hace ya bastante tiempo, 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 expande 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 (población que no supera los tres primeros grados de escolaridad) con grandes masas de individuos que llegan al nivel superior de la enseñanza.

La lógica que explica esta estructura ya ha sido analizada en

numerosos estudios y no vale la pena repetir aquí sus proposiciones. El punto central consiste en cómo romper esta dinámica. La dificultad radica, por un lado, en el hecho de que la lógica de las demandas sociales fortalece dicha estructura, 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 estudio para mantenerse en la competencia por los puestos de cúpula del mercado.

La opción de continuar desarrollando la cúpula del sistema se apoya, además, en argumentos derivados de las consecuencias del actual proceso acelerado de cambio científico y tecnológico. De acuerdo a este planteo, será necesario desarrollar la capacidad científica nacional a través del fortalecimiento a las instituciones de enseñanza superior, de post-grado, etc.

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, es evidente que si la polarización subsiste, será poco posible definir parámetros básicos de integración nacional y de democracia estable. Resulta imposible pensar en un proceso de desarrollo asentado en bases de equidad mientras subsistan porcentajes tan significativos de población que no manejan los códigos culturales básicos.

En segundo lugar, es posible sostener que cualquier proceso de desarrollo científico-técnico que pretenda tener características dinámicas y permanentes deberá asentarse en una población educada científicamente. No existen ejemplos históricos de sociedades que hayan producido procesos significativos de creatividad tecnológica y científica asociados a altos niveles de marginalidad y exclusión social.

Obviamente, los países de América Latina enfrentan estos dilemas con puntos de partida diferentes. En términos generales, sin embargo, parecería que estamos ante un problema donde, en lo que respecta a la base, nadie discute la necesidad de universalizar el acceso; en lo que respecta a la cúpula, en cambio, se sostiene la necesidad de limitar y seleccionar en función de determinados criterios (la capacidad de absorción del mercado de trabajo, los méritos individuales, la capacidad del sistema para absorber candidatos garantizando calidad o una combinación entre ellos).

El desafío de enfrentar simultáneamente los problemas de la base y de la cúpula obliga, en consecuencia, a definir criterios también simultáneos. 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 evaluar las políticas dirigidas a la base del sistema en su impacto en la cobertura (eliminación del fracaso escolar, la deserción, etc.), el criterio para evaluar las políticas dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos (sean conocimientos o recursos humanos).

En este esquema es preciso 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 habría 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 los mecanismos para transferir recursos a los sectores postergados. Esto implica ubicarse en los mecanismos de concertación de los que se hablaba en los puntos anteriores, a través de los cuales sea posible que los criterios de asignación de recursos públicos contemplen los intereses del conjunto de los sectores sociales.

En términos de políticas concretas, la prioridad por los sectores postergados puede traducirse en aspectos tales como salarios diferenciales favorables al trabajo en áreas rurales o marginales urbanas, definición de zonas prioritarias desde el punto de vista de la asignación de recursos, etc.

Por último, en la definición de prioridades entre la base y la cúpula del sistema educativo, es preciso considerar el problema de las demandas dirigidas a expandir nuevos niveles: el preescolar en la base y el postgrado en la cúpula.

Los argumentos que justifican estas demandas son conocidos y no vale la pena repetirlos aquí. El problema central que nos parece importante destacar, en cambio, es el que se refiere al desarrollo de algunos "efectos perversos" en el proceso de expansión de estos nuevos niveles. Dichos efectos son producidos en virtud de una dinámica en la cual la expansión parece estar asociada más a problemas no resueltos de los niveles tradicionales que al cumpli-

miento de las funciones genuinas de los nuevos niveles de escolaridad. La pre-escolaridad, por ejemplo, aparece como la solución a los problemas de la escuela básica y el post-grado se constituye, finalmente, en un buen pre-grado. En esta dinámica, uno de los riesgos más visibles ya apreciados en la primera parte de este trabajo, consiste en la expansión cuantitativa de estos nuevos niveles que se realiza sin asignación de recursos adicionales, con lo cual la pre-escolaridad se expande a costa de las partidas presupuestarias de la escuela primaria y el post-grado a costa de los recursos de pre-grado.

Pero además, esta dinámica inmoviliza los procesos transformadores propios de los niveles tradicionales y tiende a neutralizar el impacto de la expansión de los nuevos. Algunos estudios sobre la pre-escolaridad han mostrado que la escuela primaria, en la medida que no modifica sus características, anula en un tiempo relativamente corto los avances logrados por niños que recibieron atención pre-escolar. De la misma forma, los post-grados creados en condiciones en las cuales el pre-grado no está suficientemente consolidado, puede acentuar aún más el deterioro del pre-grado atrayendo los pocos buenos recursos existentes tanto humanos como materiales.

En la búsqueda de opciones para el futuro, parece evidente que la expansión de la pre-escolaridad hacia los sectores populares exige la definición de modelos pedagógicos apropiados, que satisfagan los requerimientos cualitativos básicos con estrategias de bajo costo. En cuanto al post-grado, parece evidente que su expansión debería regirse por criterios altamente selectivos, coherentes con las prioridades definidas en el campo científico-técnico nacional.

b) Homogeneidad o Diferenciación

El segundo de los ejes de discusión de las políticas educati-

vas en el futuro gira alrededor de la estructura organizativa del sistema. En este sentido, los modelos extremos serían el de un sistema único, homogéneo para toda la población y centralmente administrado, por un lado, y un sistema diferenciado, heterogéneo, sujeto a administraciones locales o privadas, por el otro.

En el análisis de este tema es preciso distinguir dos dimensiones diferentes: la dimensión administrativa o de gestión y la dimensión curricular.

Desde el punto de vista administrativo, el paradigma de los sistemas diferenciados es, como se sabe, el modelo americano. Sus defensores sostienen que un sistema diferenciado 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 constante. En definitiva, este modelo aseguraría un alto nivel de responsabilidad institucional frente a los resultados del trabajo.

Los sistemas homogéneos, cuyo paradigma obviamente es el modelo de los países socialistas con economías centralmente planificadas, garantizan la posibilidad de planificar racionalmente la oferta educativa de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo, evitando desperdicios y subutilización de recursos. Además permite alcanzar niveles de democratización más altos 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 la región, la situación es paradójica. En la medida que la estructura social se caracteriza por la existencia de fuertes desequilibrios, el desarrollo de sistemas diferenciados genera competencia sólo en forma limitada. El sector público del sistema educativo, por ejemplo, compite muy parcialmente con el sector privado, ya que en realidad se dirigen

a públicos diferentes. El carácter parcial de la competencia también reduce sus posibilidades de convertirse en factor de dinamismo y de renovación.

Los ensayos efectuados en los últimos años, dentro del marco de los sistemas públicos, para regionalizar y descentralizar sus administraciones tampoco parecen haber resuelto el problema. En definitiva, como la disponibilidad de recursos está desigualmente distribuida, la descentralización termina por provocar una mayor correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa.

El problema de los esquemas descentralizadores es que, si bien transfieren la responsabilidad de los resultados a los agentes locales, no garantizan la transferencia de los recursos necesarios para que dicha responsabilidad pueda ser asumida con garantías mínimas de éxito. Esta operación, obviamente, no constituye una operación administrativa sino política y nos retrotrae al problema del rol del Estado, mencionado en el punto anterior. Los argumentos y proposiciones difundidos en el marco de los proyectos de regionalización y descentralización de la administración educativa asumen su máxima potencialidad en el marco de las fórmulas de participación que promueven. Sin embargo, el fortalecimiento de la participación, de la capacidad de gestión institucional y, en definitiva, de la responsabilidad por los resultados del trabajo exige, como condición necesaria, un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a prioridades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local para desarrollar sus iniciativas.

Este rol activo de la administración central no puede, sin embargo, ocultar la necesidad de introducir mecanismos que garanticen el dinamismo y la eficiencia en las acciones desarrolladas por las instituciones y administraciones locales. El apoyo debe-

ría, en consecuencia, estar acompañado por el desarrollo de mecanismos de evaluación que permitan orientar el sentido de las acciones y garantizar la eficacia de sus resultados.

Desde el punto de vista curricular, la discusión sobre los modelos homogéneos o diferenciados tiene también sus rasgos específicos. Numerosos estudios han mostrado que, en América Latina, la homogeneidad curricular definida por programas uniformes para todo un país o regiones más específicas es una homogeneidad puramente formal. En la realidad, existe lo que se ha denominado "circuitos diferenciados de escolaridad" que comienzan desde la base del sistema. Esta estratificación en la calidad de los servicios educativos parece acentuarse progresivamente, a medida que se expande el sistema y se plantea la necesidad de garantizar sus funciones diferenciadoras por mecanismos más sofisticados que la simple exclusión.

Pero el problema se agrava, en las condiciones de América Latina, por la dinámica del cambio curricular.

La tendencia universal en este campo es, como se sabe, prolongar cada vez más la aspiración del momento de la especialización, aumentando el período de escolaridad general básica. Esta tendencia se registra, incluso, en el interior de los niveles superiores del sistema, donde los primeros años son dedicados cada vez más a la formación general.

Los argumentos que suelen esgrimirse para esta política se basan en factores tales como las características de la evolución del conocimiento científico-técnico, la necesidad de enfoques globales y de una formación básica sólida.

Sin embargo, la validez de estos argumentos se vincula con contextos sociales donde la distribución educativa es relativamente homogénea y la prolongación de la formación básica tiene un efectivo carácter universal.

En América Latina, en cambio, la situación es diferente. La prolongación de ciertos aprendizajes básicos, efectuada sobre el supuesto de que todos los sujetos involucrados tienen posibilidades de efectuar una carrera educativa prolongada, sacrifica a los sectores que sólo pueden permanecer en el sistema unos pocos años o grados. El ejemplo más elocuente de esta situación se aprecia en la enseñanza media, donde la práctica pedagógica está orientada hacia la preparación para la universidad. Al margen de la efectividad de la enseñanza media en cumplir este objetivo, lo cierto es que sacrifica todo el esfuerzo de aquellos sectores que sólo pueden garantizar a sus hijos dos o tres años de enseñanza media.

El dilema que se presenta en estas condiciones consiste en que una estructura homogénea constituye como estructura una alternativa democrática ya que garantiza a todos una misma vía de formación, pero en su funcionamiento real ese carácter democrático se reduce a aspectos puramente formales. A la inversa, la estructura diferenciada es antidemocrática, en la medida que consolida las diferencias pero, en su funcionamiento real, puede resultar más pertinente para las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos.

Nuevamente en este campo el valor y la legitimidad de las estrategias depende del conjunto de la política educativa y social. El valor democrático o antidemocrático de cada opción depende del lugar que ocupe en las orientaciones globales. Sin embargo, en un nivel más específico, parecería preciso apelar a fórmulas combinadas, donde se planteen objetivos en el corto y mediano plazo, que

permitan ser reformuladas y adecuadas a la nueva situación obtenida en virtud de las políticas aplicadas. Este dinamismo debería ser garantizado tanto a nivel diacrónico como sincrónico. En este aspecto, las articulaciones y los pasajes flexibles entre modalidades, el reconocimiento de aprendizajes efectuados por vías no convencionales (experiencia en el trabajo, etc.) deberían ser desarrollados en forma sistemática.

El Curriculum: ¿Cultura Popular o Cultura Universal?

Un aspecto estrechamente vinculado al anterior, pero visto ahora desde el punto de vista específico de los contenidos de la enseñanza, se plantea en términos de las opciones entre contenidos referidos a los hábitos culturales de cada sector social o contenidos considerados de validez universal.

Los diagnósticos sobre este tema han comprobado reiteradamente que, en realidad, el sistema educativo difunde como patrón cultural "universal" los hábitos de los sectores medios y altos urbanos. Esto se manifiesta en el lenguaje, en los valores, en las pautas de socialización y, fundamentalmente, en las habilidades cognitivas que el sistema presupone para el éxito en el aprendizaje escolar. El fracaso en el desempeño de los alumnos de origen popular constituiría, desde este punto de vista, no un fracaso en la apropiación de saberes universales sino de saberes ajenos a su cultura de origen.

Sobre esta base, en los últimos años se desarrolló un movimiento destinado a fundamentar la necesidad de un curriculum que represente la diversidad cultural existente y que recupere los conocimientos, valores, pautas y experiencias propias de las culturas populares. Algunas posturas dentro de este movimiento llegaron incluso a formular la hipótesis según la cual no sólo los contenidos sino la escuela, como institución, pertenecía al modelo de imposi-

ción ideológica de los sectores sociales dominantes. Por esta vía el nuevo curriculum exigía una nueva forma institucional, cuya definición aún no alcanzó niveles de precisión más o menos adecuados. La literatura sobre este tema y las experiencias llevadas a cabo son ampliamente conocidas. Nos limitaremos, en consecuencia, a plantear algunos de los riesgos que esta posición, llevada a sus últimas consecuencias, provocaría en la definición de estrategias que pretendan responder a los requerimientos de los sectores culturalmente diferentes a los dominantes.

En primer lugar, es preciso reconocer que en la dinámica del funcionamiento del sistema educativo, el fracaso (y no el éxito) en la imposición de los códigos culturales "universales" es uno de los mecanismos más importantes de la discriminación e imposición ideológica.

En trabajos anteriores se analizó este tema a partir de la hipótesis según la cual el "vaciamiento" de contenidos socialmente significativos de los circuitos de escolarización destinados a los sectores populares, constituía uno de los mecanismos más efectivos para neutralizar el impacto democratizador del incremento en la cobertura escolar.

El riesgo de respetar la diversidad cultural al extremo de negar la validez de cierto conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, etc. cuya apropiación constituye la herramienta para comprender la realidad y participar en forma activa y consciente en su transformación es tan grave como el riesgo de proponer la apropiación de dichos conocimientos en forma alejada de los patrones de socialización local que provocan el fracaso masivo.

Este problema asume connotaciones nuevas en el marco del actual proceso de desarrollo científico-técnico. Es evidente que la socie-

dad del futuro estará impregnada cada vez más de ciencia y tecnología. También es evidente que esta impregnación plantea serios problemas en términos de imposición cultural, ruptura de los desarrollos culturales endógenos, etc. Sin embargo, la alternativa no puede estar dada por el aislamiento ni por la apropiación inequitativa de los saberes científicos. La autonomía cultural no puede quedar expresada en actitudes puramente defensivas y de aislamiento, cuyo producto final será la consolidación del atraso y de las relaciones de dependencia.

En este aspecto, el dilema consiste en cómo desarrollar un proceso donde, a partir de las condiciones culturales locales, se produzca la apropiación del conocimiento socialmente significativo, se genere conocimiento endógeno y se distribuyan democráticamente sus contenidos.

La fórmula sostenida ya hace tiempo por algunos autores latinoamericanos de heterogeneidad en el punto de partida del proceso de aprendizaje pero de homogeneidad en el punto de llegada constituye, con el necesario carácter relativo de ambas características, una fórmula apropiada para comenzar a pensar en estrategias específicas para cada caso concreto.

Sin embargo, es preciso recordar que el debate entre lo universal y lo particular constituye una de las dimensiones de la heterogeneidad cultural de los países de América Latina. En un trabajo reciente, J.J. Brunner¹⁸ analizó este problema, abriendo una serie de perspectivas de análisis fértiles y novedosas. Su análisis, en síntesis, permite apreciar que la dificultad de la escuela para definir un núcleo común de contenidos curriculares que exprese el mínimo sobre el cual se asienta el "consenso" cultural de una sociedad es una dificultad social y no exclusiva ni predominantemente pedagógica.

Conclusiones

El análisis efectuado hasta aquí y la significativa variedad de experiencias acumuladas en los últimos años permite establecer, como punto de partida, la imposibilidad de definir estrategias uniformes para todos los países de la región y al margen de procesos socio-políticos concretos que permitan involucrar a los actores de las políticas educativas en su definición y ejecución.

En este contexto, sin embargo, ~~puede ser~~ útil definir áreas prioritarias desde el punto de vista de las estrategias de política educativa, en particular las dirigidas a las poblaciones-meta de las acciones del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe.

- Desde el punto de vista administrativo, la descentralización y la regionalización educacional, definidas desde hace tiempo como estrategias adecuadas para una mayor eficiencia en el servicio para garantizar mayor pertinencia curricular, debería ir acompañada por la definición de zonas prioritarias desde el punto de vista de la asignación de recursos. Este carácter prioritario se pondría de manifiesto no sólo desde el punto de vista de la asignación de recursos fiscales en general sino, específicamente, desde el punto de vista de los salarios docentes, la dotación de personal, equipamiento, etc.

La asignación de recursos y el conjunto de acciones educativas deberían ser objeto de un proceso sistemático de evaluación de resultados, apropiado para la toma de decisiones tanto a nivel institucional como local, regional y nacional. La evaluación estaría orientada a aumentar el nivel de res-

ponsabilidad institucional por los resultados de la gestión cualquiera sea el nivel en el cual se desarrolla.

La atención prioritaria de ciertas zonas y los mecanismos de evaluación serían elementos fundamentales de un proceso de estímulo a la creciente autonomía y diferenciación institucional de los establecimientos educativos.

- Desde el punto de vista pedagógico, el objetivo central de las estrategias de corto plazo debería ser la eliminación del fracaso escolar. Para ello y reconociendo el necesario carácter integral de las acciones, es posible definir algunos ejes prioritarios, tales como:

- a) definición de metas nacionales en términos de logros de niveles básicos universales de educación, y movilización de recursos masivos hacia el logro de dichas metas;
- b) atención al problema del aprendizaje de la lecto-escritura, tanto en situaciones de monolingüismo como en contextos bilingües y biculturales;
- c) diseño de sistemas de detección y prevención del fracaso con fuerte participación de los padres;
- d) modificación de los currícula y diseño de acciones sistemáticas de capacitación de docentes en servicio. La capacitación debería ir acompañada del diseño de políticas de reclutamiento y permanencia en los cargos, que permitan un aprovechamiento óptimo de los efectos de las acciones de capacitación llevadas a cabo;

e) en la modificación curricular debería ser estimulado un especial mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, utilizando equipamiento de bajo costo ya probado en micro experiencias exitosas en la región.

- Desde el punto de vista organizativo, las estrategias de corto plazo deberían orientarse hacia el aumento de las horas de clase, evitando las escuelas de tripe o doble turno, garantizando la presencia del docente durante todo el año escolar y teniendo, progresivamente, a la generalización de una oferta educativa de tiempo completo para los sectores populares.

Notas

- 1/ Un balance de los enfoques utilizados en el análisis de la crisis y sus principales carencias puede verse en: Sergio Bitar. "El pensamiento económico latinoamericano ante la crisis económica", en EURAL. Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- 2/ Véase Luiz Bresser Pereira. "Estado regulador y pacto democrático en América Latina", en EURAL, op. cit.
- 3/ La literatura sobre estos temas es muy amplia y difundida. Una visión global, desde una perspectiva socioeducativa, Proyecto Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Informes finales, tomos I, II, III y IV. También el número 21 de la Revista de la CEPAL, 1984.
- 4/ En el caso de Nicaragua, es importante recordar que, además de existir una fuerte voluntad política para expandir los servicios educativos, se modificó la edad de ingreso a la educación preescolar de 5 a 3 años de edad.
- 5/ Evolución mundial de la pérdida escolar en la enseñanza de primer grado entre 1970 y 1980. Oficina de Estadística, Unesco, París, 1984.
- 6/ En algunos trabajos anteriores se intentó sistematizar el conjunto de los factores presentes en la producción del fracaso escolar, mostrando la complejidad del problema y la peculiaridad de la situación educativa de los sectores marginales, sea urbanos o rurales. Véase J.C. Tedesco. Modelo pedagógico y fracaso escolar. En : Revista de la CEPAL, No. 21, Santiago

de Chile, diciembre de 1983, y R. Parra, J.C. Tedesco y otros: La educación popular en América Latina. Buenos Aires, Argentina, Kapelusz, 1984.

- 7/ Véase, por ejemplo, el documento "Fortaleza y debilidad de la UNAM", en Revista Latinoamericana de Estados Educativos, México, Vol. XV, 2º trimestre, 1985.
- 8/ Al respecto, sin embargo, es preciso tener en cuenta que la diferenciación entre público y privado en el ámbito de la educación superior es muy compleja y, en algunos casos, es meramente formal. Los subsidios estatales suelen ser muy fuertes y la participación del Estado en la vida interna de dichas instituciones también. Véase D. Levy. "Universidad privada y universidad pública: definiciones metodológicas y estudios de casos" en I. Lavados M. Universidad contemporánea antecedentes y experiencias internacionales. Santiago, C.P.U., 1980.
- 9/ Esta información reiteradamente probada para el caso de la enseñanza media y superior, debería ser investigada con mayor profundidad para el caso del preescolar. Al respecto, si bien la información es fragmentaria y poco sistemática, las escasas evidencias disponibles confirman que la pre-escolaridad es un fenómeno predominante o exclusivamente urbano y, desde el punto de vista social, su difusión sigue la lógica tradicional de la expansión educativa: primero incorpora a los sectores sociales medios y altos y, cuando ese proceso se agota, comienza la incorporación de los sectores populares. Estas mismas evidencias ponen de manifiesto que buena parte de las acciones destinadas a expandir la pre-escolaridad en los sectores populares-marginales urbanos o rurales- corresponden a iniciativas de cooperación internacional. En este sentido, la continuación de estas acciones se caracteriza por su vulnerabilidad y por las escasas posibilidades de expansión. Dichas evidencias se

basan en los informes nacionales elaborados en el marco del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe.

- 10/ Véase, por ejemplo, Ricardo Lagos. "Crisis, ocaso neoliberal y el rol del Estado" en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política. No. 5a. enero-junio 1984.
Atilio A. Borón. "Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea", en EURAL, op. cit.
- 11/ Jorge Elizondo Alarcón. Recursos Humanos para la investigación científica y tecnológica en México. (Mineo). Julio 1986.
- 12/ F. Sagasti y C. Cook. Aproximación preliminar al estudio de los recursos humanos para investigación y desarrollo en Perú. (Mineo). Lima, abril de 1986.
- 13/ Recursos humanos a pesquisa nos países de América Latina e do Caribe: monografía sobre o Brasil. (Mineo). Brasilia, agosto de 1986.
- 14/ Algunos trabajos recientes han abordado el tema de las salidas extremas a la crisis. La "re-colonización" desde una perspectiva de izquierda. En ambas, aunque con signos opuestos, se apelaría a formas políticas autoritarias. Entre ambas, aparecen las posibilidades más graduales pero, al mismo tiempo, más realistas en términos de las condiciones sociales y políticas de la región. Véase Torcuato De Tella. "Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 26, También Guillermo O'Donnel, "¿Por qué los gobiernos de América Latina no hacen lo obvio?", en Revista de la CEPAL, No. 27, diciembre de 1985. Ernesto

- Ottone. La transformación del Estado en América Latina. Desarrollo histórico y visión del futuro. Caracas, PROFAL/UNITAR/IV.5, 1985.
- 15/ Véase CEPAL. "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe", en Revista de la CEPAL, No. 26, agosto de 1985, pág.12
- 16/ Véase N. García y V. Tokman. "Transformación ocupacional y crisis", en Revista de la Cepal, No. 24, diciembre de 1984.
- 17/ Por ejemplo, V. Tokman. "El proceso de acumulación y la debilidad de los actores", en Revista de la CEPAL, No. 26, agosto de 1985. Los trabajos de Raúl Prebisch, especialmente Capitalismo periférico. Crisis y transformación. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- 18/ José J. Brunner. Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina. Santiago, FLACSO, abril de 1986. Doc. de Trabajo, No. 293.