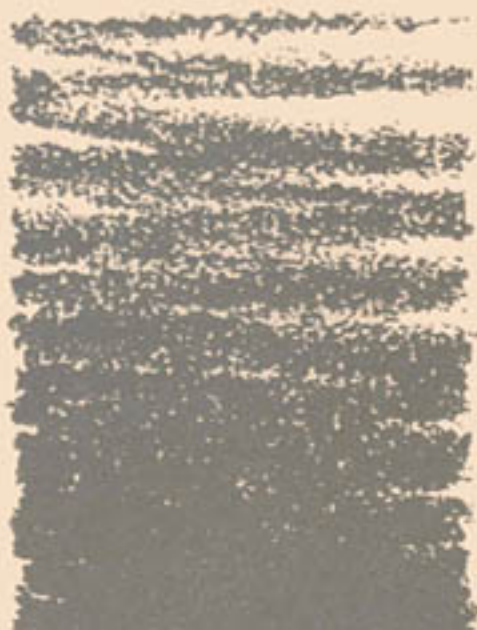




BOLETIN

PROYECTO  
PRINCIPAL DE  
EDUCACION  
en América Latina  
y el Caribe



unesco

OFICINA REGIONAL  
DE EDUCACION  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

OREALC

25

# PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

## en América Latina y el Caribe

### Sumario

Presentación	5
Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública <i>Juan Carlos Tedesco</i>	7
La construcción de acuerdos nacionales en educación Mesa Redonda, PROMEDLAC IV	21
– Acuerdos nacionales en educación: necesidad insoslayable <i>Ricardo Lagos Escobar</i>	24
– Reflexiones en torno a la construcción de una política educativa de consenso <i>Marvin Herrera</i>	31
– La educación: desarrollo integral de la persona, la familia y la comunidad <i>Elvia S. Palomera P.</i>	36
– Aporte educativo de la Iglesia en acuerdos nacionales <i>Antonio Bachs S.J.</i>	44
– Los parlamentarios y los acuerdos nacionales en educación <i>Andrés Cardó Franco</i>	47
– El cambio en los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno <i>José Joaquín Brunner</i>	53
Actividades OREALC	75
Publicaciones OREALC	85

## BOLETIN 25

Santiago, Chile, Agosto 1991

## Presentación

*El número anterior del Boletín del Proyecto Principal estuvo dedicado íntegramente a los documentos de PROMEDLAC IV. El presente y el próximo también ofrecerán materiales de dicha reunión, pero esta vez referido a las mesas redondas que tuvieron lugar durante el evento y que contaron con el apoyo técnico y financiero de UNICEF.*

*En este número se incluyen las ponencias presentadas en la mesa redonda sobre la construcción de grandes acuerdos nacionales en torno a la educación. Este tema, sin ninguna duda, es uno de los ejes centrales de la nueva estrategia educativa y se resume en la consigna de transformar las políticas educativas en políticas de Estado y no en políticas de gobiernos. Las razones son diversas y sustantivas. Desde el punto de vista del nivel de significación que tiene la educación en los procesos de transformación productiva y equidad social, no cabe duda que hoy en día el conocimiento, la información y las capacidades de las personas son consideradas una variable clave cuyo desarrollo no puede quedar librado a vaivenes coyunturales. Desde el punto de vista de las exigencias propias de la acción educativa, también es evidente que sus resultados exigen continuidad de largo plazo.*

*Las diferentes presentaciones de los panelistas permiten apreciar y entender este fenómeno desde diferentes ángulos y realidades. El tema será, seguramente, objeto de próximos debates enriquecidos por las experiencias que los diferentes países realicen en este campo.*

*Los consensos nacionales en educación no son un objeto estático que pueda ser estudiado en un laboratorio. Se trata de un hecho social y político que debe ser construido al mismo tiempo que es analizado. El debate está a la orden del día y una contribución, desde el ángulo de las estrategias de gestión pública y elaborado por Juan Carlos Tedesco, complementa los trabajos presentados en la reunión de Quito.*

*Como es habitual, el Boletín ofrece una sección de informaciones de actividades de la OREALC y de sus redes de cooperación regional.*

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y EDUCACION: EL DESAFIO DE LA GESTION PUBLICA

**Juan Carlos Tedesco\***

*La educación vuelve a ser considerada una prioridad en la agenda de discusiones sobre estrategias de desarrollo. Este hecho es particularmente visible en los países desarrollados, donde los problemas que afectan a los sistemas educativos y las alternativas para enfrentarlos han dejado de ocupar exclusivamente la atención de los especialistas para atraer la de los dirigentes políticos, los medios de comunicación de masas y, por supuesto, las familias.*

*¿Cuál es la novedad en este debate?*

*Alguien podría decir, con razón, que la educación siempre fue considerada una prioridad tanto en las políticas públicas como en las estrategias familiares. Sin embargo, un rápido análisis histórico de las diferentes concepciones desde las cuales se interpretaron y —en cierta medida— se orientaron las decisiones sobre política educativa permitirá distinguir algunos cambios significativos.*

*Al respecto, existe consenso en distinguir al menos tres grandes paradigmas que se corresponden con tres períodos históricos diferentes en las relaciones entre educación y desarrollo social.<sup>1</sup>*

En el primero de ellos, cuya vigencia alcanzó hasta comienzos del siglo XX, la educación fue concebida como una actividad sistemática, efectuada desde la escuela y orientada a formar a las personas en su condición de ciudadanos. El liberalismo de fines del siglo XIX y el proceso de consolidación de los estados nacionales enfatizaron una acción educativa destinada a incorporar a todos los individuos en marcos y códigos culturales comunes y ejercer sus derechos cívicos elementales.

Consolidado el proceso de formación de la

ciudadanía y en el contexto de las exigencias de la reconstrucción de postguerra, el modelo liberal fue reemplazado por un paradigma que concebía la educación a partir de su contribución al aumento de productividad de la fuerza de trabajo. La metáfora de la formación del ciudadano fue reemplazada por la metáfora de los recursos humanos y las decisiones educativas fueron procesadas y evaluadas como decisiones de inversión de capital.

Una vez resueltas las demandas de la reconstrucción y en el contexto de una creciente rigidez del mercado de trabajo, la educación comenzó a ser considerada como un mero aparato reproductor ya sea de la estructura jerarquizada de la fuerza de trabajo, ya sea de la constelación de valores asociada a dicha jerarquía.

Actualmente, en cambio, el escepticismo acerca del papel de la educación en el crecimiento económico y en la vigencia de patrones políticos democráticos parece superado. En su

---

\* Juan Carlos Tedesco. Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

<sup>1</sup> Un análisis más detallado de este tema puede verse en Juan C. Tedesco. *El desafío educativo, calidad y democracia*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, cap. 1.

lugar, asistimos al diseño y difusión de un enfoque (ya que parece prematuro hablar de un nuevo modelo o paradigma) que otorga a la educación (más específicamente, a la escuela) un papel significativo en la explicación de los logros de aprendizaje de los alumnos y que enfatiza la necesidad de analizar el papel de la educación en el proceso de desarrollo desde una perspectiva más integral que en el pasado. Por un lado, este enfoque se apoya en la revalorización del modelo tradicional que ponía el acento en el rol político de la educación. La formación del ciudadano, tanto en los países que están tratando de consolidar procesos democráticos como en los de mayor nivel de desarrollo donde los actores tienden a obtener crecientes grados de autonomía, constituye un factor desde el cual se generan fuertes demandas sobre la tarea educativa. Estas demandas incluyen desde las clásicas propuestas de formación en el respeto a los derechos humanos y la paz hasta las más actuales preocupaciones por rebrotes racistas, defensa de las minorías y protección ambiental. Pero al mismo tiempo, este nuevo enfoque advierte que la necesidad de fortalecer las capacidades productivas de las personas ha adquirido actualmente una importancia crucial. El mundo del trabajo se ha hecho complejo en forma notoria y la actividad productiva se articula cada vez más estrechamente con la actividad intelectual: por un lado, la producción requiere mayores niveles de logro en determinadas capacidades humanas como la creatividad, la inteligencia, la selección de información; por el otro, la actividad productiva no sólo consume conocimientos, sino que los produce. Por esta razón, actualmente una educación desligada del mundo del trabajo no sólo es regresiva desde el punto de vista económico sino empobrecedora desde la perspectiva del desarrollo integral de la personalidad individual.

Las modificaciones en los paradigmas a partir de los cuales se analiza el papel de la educación también reflejan cambios en la concepción del propio proceso de desarrollo. En este sentido, la modificación más importante consiste en concebir los que ahora se denominan “factores huma-

nos” y sus productos (información, creatividad, inteligencia, etc.), desde una perspectiva sistémica. En este sentido, las personas y sus capacidades comienzan a ser consideradas como el objetivo del desarrollo y como factor central de las estrategias para lograrlo.

Esta somera y muy esquemática visión del proceso seguido por el pensamiento educativo responde a la situación de los países capitalistas avanzados, particularmente a los europeos. En América Latina, en cambio, el debate educativo no ha alcanzado ni la prioridad ni la articulación que se aprecia en dichos países. Los modelos mencionados tuvieron una vigencia parcial y fueron reemplazados sin que los problemas a los cuales estaban respondiendo hubieran sido resueltos. La interpretación de esta desarticulación ha sido objeto de abundante literatura. Sin embargo, las explicaciones tradicionales deben ser reevaluadas en función del nuevo contexto creado por la crisis y por las estrategias diseñadas para salir de ella.

En este sentido, existe consenso en reconocer que la crisis no puede ser analizada como un fenómeno exclusivamente externo, es decir, independiente de los rasgos propios del estilo de desarrollo vigente en la región antes de la crisis. La revisión de las características de dichos estilos, a la luz de los resultados de la crisis, permite apreciar que uno de los rasgos más notorios del pasado ha sido la significativa distancia que ha existido entre la capacidad expresiva –entendida como capacidad para formular propuestas y resolver retóricamente los problemas– y la capacidad para producir resultados. El foco de análisis de este artículo será, en consecuencia, el examen de la situación educativa regional desde el punto de vista de los mecanismos de gestión asociados a los desafíos futuros.

### **El impacto de la crisis sobre la educación**

La crisis ha provocado, obviamente, un severo retroceso en los logros educativos de América Latina. Desde este punto de vista, es importante señalar que el impacto de ella no ha sido similar

en todas las regiones.<sup>2</sup> Los datos sobre gasto público destinado a educación por habitante permiten apreciar, por ejemplo, que durante el período 1980-1986 tanto en los países desarrollados como en algunas regiones en desarrollo (Asia y Estados Árabes), se produjo un aumento de la inversión en educación. El retroceso afectó solamente a los países de África y de América Latina y el Caribe, donde las magnitudes se redujeron en forma significativa (ver cuadro 1).

Cuadro 1

### GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR HABITANTE

(En dólares a precios corrientes)

	1980	1985	1986
Total mundial	144	144	141
Países desarrollados	471	508	595
Países árabes	113	138	141
América Latina y Caribe	88	63	60
Asia (excepto países árabes)	38	39	52
Países en desarrollo	29	27	27
África	33	20	15

**Fuente:** UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1988.

La disminución del gasto público en educación está acompañada, además, por una sensible disminución de la capacidad de las familias tanto para asumir privadamente los costos de la educación como para garantizar condiciones materiales de vida a sus hijos que permitan aprovechar la oferta educacional existente. Como resultado de este conjunto de factores podríamos identificar cinco fenómenos como los principales efectos de la crisis en el sector educativo.

En primer lugar, el incremento de los índices de repetición y fracaso escolar, especialmente en la escuela básica. De acuerdo a estimaciones de la UNESCO basadas en informes oficiales, entre 1975 y 1983 el número de repitientes en las escuelas primarias de América Latina ascendió de 5.7 millones a 8.5 millones de niños. Pero estudios recientes realizados con metodologías más complejas, señalan que estas cifras estarían subestimando significativamente la magnitud del problema.<sup>3</sup> No es éste el lugar ni el momento para un análisis detallado de los indicadores de la repetición escolar. Baste decir, sin embargo, que América Latina constituye hoy en día la región en el mundo con mayores tasas de repetición escolar y que este fenómeno se concentra —desde el punto de vista social— en los sectores pobres, rurales y marginales urbanos y desde el punto de vista pedagógico, en los primeros grados de la escuela básica, es decir, directamente vinculado al aprendizaje de la lectura y la escritura.

La magnitud de este fenómeno permite sostener que no se trata de un problema exclusivamente pedagógico, sino que es el reflejo de una acumulación de carencias materiales, culturales y —por supuesto— educativas.<sup>4</sup> Pero el punto sobre el cual corresponde enfatizar en el contexto de nuestras discusiones es el que se refiere al bajo nivel de responsabilidad por los resultados con los cuales operan los sistemas educativos. Tasas tan altas de fracaso no suelen desencadenar respuestas orientadas a la solución del problema sino que —frecuentemente— la responsabilidad del fracaso es atribuida a la propia víctima del proceso.

En segundo lugar, los datos disponibles muestran que se ha producido una interrupción del

<sup>2</sup> Para una evaluación del impacto de la crisis a nivel internacional, véase Jacques Hallak. *Investing in the Future; setting educational priorities in the developing world*. UNESCO/IEEP/Pergamon Press, 1990. Para el caso de América Latina, Fernando Reimers. *Deuda externa y financiamiento de la educación; su impacto en latinoamérica*. OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, 1990.

<sup>3</sup> Véase Ernesto Schiefelbein "Repetición: la última barrera para universalizar la educación primaria en América Latina", en OREALC/UNESCO. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 18, Santiago, Chile, abril de 1989.

<sup>4</sup> Véase Juan C. Tedesco "Modelo pedagógico y fracaso escolar", en *Revista de la CEPAL*, N° 21, Santiago, Chile, diciembre de 1983.

proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles postbásicos del sistema educativo. Desde este punto de vista, los datos estadísticos muestran una visible disminución en el ritmo de expansión de la enseñanza media y superior. Desde 1980 en adelante, las tasas de crecimiento de los niveles medios y superior son cada vez más bajas en un número creciente de países. Con respecto a la enseñanza media, los datos referidos a América Latina indican un descenso en las tasas de crecimiento de la matrícula de 7.3% en el período 1960-1980 al 3.8% en 1980-1986. Para la enseñanza superior, en el mismo período, el descenso fue de una tasa de 10.4% a una de 5.6%. Estas cifras demuestran, por un lado, que se agotó el proceso de expansión “fácil” del sistema educativo vigente entre 1950 y 1980 y, por el otro, que para permitir el acceso de nuevos sectores sociales a la enseñanza media y superior serán necesarios cambios profundos en las condiciones de vida —empleo e ingresos— de dichos sectores.

En tercer lugar, la crisis está provocando el aumento de la diferenciación interna del sistema educativo. Como se sabe, el deterioro en las condiciones materiales de vida afectó no sólo a los sectores que vivían en condiciones de pobreza antes de la crisis, sino también a importantes grupos poblacionales que en el pasado habían logrado acceso al consumo de ciertos bienes y servicios. Con respecto a la educación, este fenómeno se reflejó tanto en el aumento de la matrícula de los niveles medio y superior como en la expansión de la enseñanza privada. En la última década y a pesar de las fuertes orientaciones privatizadoras, muchos países mostraron tendencias al incremento de la matrícula escolar pública. Dichos aumentos fueron más significativos en el nivel pre-escolar y en los niveles medio y superior y reflejan el comportamiento de capas medias que han perdido capacidad para asumir privadamente los costos de la educación. En un contexto de fuerte reducción del gasto público en educación, el aumento de la matrícula del sector público está asociado a una mayor diferenciación interna en el sistema educativo, donde el sector público adopta características

cada vez más masivas y el sector privado peculiaridades cada vez más elitistas.

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

En cuarto lugar y estrechamente asociado al punto anterior, la crisis está asociada al deterioro de la calidad de la educación. El concepto de calidad de la educación es ambiguo y complejo. Sin embargo, es evidente que más allá de cualquier discusión teórica sobre el tema de la calidad y sobre las metodologías de medición de resultados, hay dos datos que avalan la hipótesis del impacto de la crisis sobre esta variable: el salario docente y la proporción del presupuesto educativo destinado a equipamiento, capacitación, infraestructura, libros de texto, etc.

La reducción del poder adquisitivo del salario docente es un fenómeno generalizado en América Latina. Sus efectos son múltiples y bien conocidos: el abandono de la profesión por parte de los docentes más calificados, el absentismo y la desmoralización creciente del personal de la educación, huelgas prolongadas, etc. Entre otras consecuencias, estos fenómenos han provocado una sensible disminución en el tiempo de exposición al aprendizaje al cual tienen acceso los alumnos, que suele ser muy inferior al formalmente establecido en los calendarios escolares. Por otra parte, también es sabido que prácticamente en todos los países de la región el porcentaje del presupuesto destinado a salarios alcanza magnitudes cercanas al 90%, dificultando cualquier tentativa de mejorar la calidad a través de inversiones en infraestructura, en equipos, en perfeccionamiento del personal y en innovaciones educativas. Esta situación ya era particularmente deficitaria antes de la crisis. Un estudio efectuado sobre 66 países con datos cercanos a 1980 mostró que América Latina gastaba casi 9 US\$ por año y por alumno de escuela primaria

en materiales de instrucción, frente a 92 US\$ de los países industrializados.<sup>5</sup> El impacto de esta limitación es aún más grave en momentos de intenso cambio científico-técnico, donde el simple estancamiento implica retroceder. Dos aspectos agravan la seriedad de este problema que estamos comentando. Por un lado, la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la calidad en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual, implica aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento, de distancia entre los aprendizajes que tienen lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social.

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

Por último, es preciso mencionar una de las manifestaciones menos visibles pero más perversas de la crisis por la que atraviesa la región: la obligación de concentrar esfuerzos y energías en los problemas de coyuntura abandonando las decisiones de mediano y largo plazo, lugar donde se ubican las principales decisiones educativas. Esta conducta afecta tanto a los gobiernos como a las familias y también en este ámbito la larga duración de la crisis provoca efectos cuya superación será muy difícil y costosa.

### Tres niveles de análisis

El somero diagnóstico sobre el impacto de la crisis presentado en el punto anterior, no agota la descripción de la actual situación educativa. Contrariamente a ciertas visiones simplificadoras que tienden a analizar unidimensionalmente tanto

la situación como las estrategias para enfrentarla, es preciso asumir que estamos frente a una situación de enorme complejidad, en la cual es posible distinguir al menos tres niveles de análisis, que se corresponden con tres ámbitos distintos de la crisis que afecta a las sociedades modernas: el nivel político, donde la democratización y la diversificación de las demandas y de los canales de participación es un aspecto fundamental. En este nivel, *la crisis del Estado-Providencia* y especialmente de sus estilos de gestión uniformes y masivos es la expresión más elocuente; el nivel económico, donde *la crisis, asociada al endeudamiento externo*, constituye –por su profundidad y duración– el fenómeno más importante para los países de América Latina y el nivel pedagógico, cuya crisis tiene manifestaciones anteriores a los fenómenos señalados más arriba y que se asocia estrechamente con *la crisis de la cultura contemporánea*.

La presencia simultánea de estos tres niveles de análisis y de problemas plantea no sólo enormes desafíos teóricos, sino mucho más serias dificultades prácticas para el diseño y aplicación de políticas públicas. Es frecuente encontrar análisis político-administrativos que desconocen la especificidad del problema pedagógico o la viabilidad económica de sus propuestas; inversamente, es posible constatar cómo las estrategias económicas fracasan por la falta de mecanismos administrativos apropiados o ciertos postulados pedagógicos –aparentemente correctos desde el punto de vista de las teorías del aprendizaje– son poco viables cuando se introducen en sistemas educativos masivos, con administraciones complejas y burocráticas. Por esta razón, si bien parece imprescindible distinguir el ámbito específico de problemas al cual nos referimos, es igualmente importante definir sus articulaciones con los restantes niveles. El reconocimiento de esta complejidad es una condición necesaria tanto para una adecuada comprensión de los fenómenos como para su efectiva atención política. La unidireccionalidad de algunos diagnósticos suele estar en la base de propuestas que tienden a resolver todos los problemas con la simple fórmula de menos Estado

<sup>5</sup> B. Fuller. "Primary school quality in the third world", en *Comparative Educational Review*, Vol. 30, N° 4, noviembre 1986.



y más mercado, independientemente del contexto socio-político, económico o cultural y del sector de actividad al cual nos refiramos.

### **La crisis del Estado-Providencia y la reforma del Estado en los países avanzados**

Una de las características más importantes de la sociedad moderna es su capacidad para incorporar a toda la población en calidad de fuerza de trabajo, desde el punto de vista económico y de ciudadano, desde el punto de vista político. Esta incorporación plena —a pesar de las desigualdades en la distribución de los beneficios y del carácter corporativo que asume la participación política— constituye el punto de partida de la discusión sobre la reforma del Estado en los países desarrollados. Desde este punto de vista, esos países se caracterizan por haber superado la fase de constitución de los mercados nacionales y de satisfacción masiva de las necesidades básicas. Ahora, en cambio, los ciudadanos son más autónomos, mantienen relaciones múltiples y diferenciadas con su medio ambiente y demandan una atención personalizada a sus requerimientos y necesidades. La personalización de los servicios estimula demandas por *calidad*, que se expresan tanto en las actividades vinculadas con el crecimiento económico (capacitación, investigación científica y técnica, comunicaciones, etc.) como en los servicios asistenciales (salud, educación, previsión social, etc.). Esta situación se refuerza por la creciente competencia internacional por conquistar mercados, que obliga a mejorar permanentemente los niveles de calidad de los productos. En síntesis, sea por la creciente competencia internacional o sea por la competencia política interna para satisfacer las demandas sociales, en los países desarrollados existe consenso sobre la necesidad de reformar el Estado con el objetivo de lograr mayores niveles de eficiencia.

En este contexto, los procesos de reforma del Estado asumen el modelo del *cliente* como el paradigma de las relaciones sociales y la metodología de la *estrategia empresarial* como paradigma de la gestión política.

La crisis del Estado en América Latina tiene lugar sobre bases muy diferentes a las que se aprecian en los países desarrollados. En América Latina, la conformación de mercados nacionales es un fenómeno reciente y precario. Para los propósitos de este análisis, baste con recordar que el número de personas que viven en condiciones de pobreza creció de 110 millones en 1960 a 119 millones en 1980, aunque en términos relativos se produjo un descenso del 51% al 33%. A partir de 1980 y como efecto de la crisis, la pobreza creció tanto en términos absolutos como relativos: el número de personas pobres aumentó a 158 millones, lo cual representa el 39% de la población. Este promedio regional oculta importantes diferencias entre países y al interior de estos, entre zonas rurales y urbanas. Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad, es posible apreciar que más de un tercio de la población tiene una precaria incorporación al mercado y a la fuerza de trabajo.<sup>6</sup>

La explicación de estos resultados alude, obviamente, al desempeño del Estado y de las políticas destinadas a satisfacer los requisitos de equidad social. Al respecto, el efecto regresivo que han provocado numerosas políticas públicas vigentes hasta 1980 ha sido frecuentemente comprobado.<sup>7</sup> A dichos efectos, generados por el estilo concentrador y excluyente del proceso de desarrollo vigente hasta 1980, se agregaron los nuevos problemas derivados tanto de la crisis económica asociada al endeudamiento externo como de las nuevas condiciones generadas por la democratización política y el derrumbe de las experiencias autoritarias.

Dicho sintéticamente, la crisis del Estado-Providencia derivada del excesivo financiamiento asistencial se agudizó por la estatización del pago de la deuda externa, asociada a funciones productivas del Estado o al ineficiente manejo

<sup>6</sup> PREALC/OIT. *Deuda social: ¿qué es, cuánto es, cómo se paga?*. Santiago de Chile, 1988.

<sup>7</sup> Naciones Unidas. *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1980.

de actividades productivas privadas. Dada la larga duración de la crisis, hoy ya es posible apreciar que el Estado-populista ha sido desmantelado sin que por ello los problemas hayan sido superados. El gasto público se ha reducido en forma dramática, en un contexto donde los efectos recesivos de las políticas de ajuste impiden que otros sectores tengan capacidad para asumir la responsabilidad asistencial que garantizaba el Estado. No estamos, en consecuencia, ante procesos de reforma impulsados por la búsqueda de mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios sino, más dramáticamente, por el abandono de ciertas funciones que nadie está en condiciones de asumir.<sup>8</sup>

La gravedad del problema es mayor aun si se observa que no solo los servicios privados no absorben la demanda insatisfecha por el servicio público sino que, al contrario, los efectos de la crisis estimulan una mayor demanda de servicios públicos incluso para sectores que ya habían logrado acceso a la cobertura privada y que han perdido capacidad para mantenerla.

El contexto de democratización política en el cual tienen lugar estos procesos agrega nuevos elementos. La democracia supone, en definitiva, la posibilidad real de resolver satisfactoriamente los conflictos provocados por la existencia de demandas diferenciadas, a través de mecanismos de concertación y de acuerdo basados no sólo en un mínimo respeto por los intereses del otro sino en la posibilidad real de satisfacerlas. La severidad de la crisis provoca enormes dificultades para lograr dicha satisfacción y exacerba la pugna por la apropiación de los escasos recursos disponibles. Los estallidos sociales y la perduración de conflictos violentos en varios países de la región son un indicador del grado de tensión social en el cual se desarrollan los procesos de consolidación democrática. Las reformas

del Estado orientadas ya sea a transferir la responsabilidad de ciertos servicios asistenciales a unidades locales sin recursos suficientes o directamente a manos privadas sujetas a las reglas del mercado pueden —además de no resolver el problema— generar fuerte escepticismo y baja credibilidad acerca del valor de las fórmulas de gestión democrática orientadas a lograr mayores niveles de participación.

### **La crisis global de la educación: el problema de los valores**

El tema de la crisis de la educación ha sido un tema recurrente en la literatura pedagógica de, por lo menos, los últimos cincuenta años. Desde esta perspectiva, ella no se percibe tanto como un problema de cobertura de los servicios sino como una crisis del proceso pedagógico mismo, entendido como proceso de socialización de las nuevas generaciones por parte de los adultos. Para decirlo brevemente y utilizando las expresiones de Arendt,<sup>9</sup> esta crisis está asociada a una de las características centrales de la sociedad moderna: la crisis de la autoridad. La profundidad de este fenómeno es tal que ha afectado campos como el educativo, donde la autoridad había sido aceptada como una necesidad *natural*, producto de la dependencia del niño con respecto a los adultos.

No es éste el lugar para un análisis exhaustivo del problema de la autoridad en la sociedad moderna y sus consecuencias sobre la educación. Para los fines de este artículo interesa destacar, sin embargo, que cuando nos referimos al papel del Estado y de los diferentes agentes de la acción educativa, estamos distinguiendo a distintas formas de articular los mecanismos de socialización de las nuevas generaciones. El control de estos mecanismos y agentes de socialización constituye, en consecuencia, un factor de enorme relevancia política. Las discusiones de fines del siglo XIX entre el Esta-

<sup>8</sup> Juan C. Portantiero. "La múltiple transformación del Estadolatinoamericano", en *Nuevalmagen*, N° 104, 1989; Ricardo Carciofi. "La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas". Buenos Aires, CEPAL, 1989.

<sup>9</sup> H. Arendt. *La crise de la culture; huit exercices de pensée politique*. París, Gallimard, 1989.

do y la Iglesia acerca del papel educador de ambos fue, precisamente, una discusión acerca del control de los mecanismos de socialización secundaria. En la sociedad moderna este debate se produce sobre nuevas bases, donde la escuela (y el maestro) han perdido relevancia desde el punto de vista de su rol socializador. Los agentes socializadores se han diversificado y el papel de las empresas, los medios de comunicación de masas, las asociaciones e instituciones de la sociedad civil es cada vez más significativo. En cierta forma, si se compara la situación actual con la vigente a fines del siglo pasado, podría sostenerse que se ha producido una inversión en los roles: mientras en el pasado la escuela era la portadora de contenidos socializadores dinámicos frente a los agentes tradicionales (la familia y la Iglesia), actualmente ella es percibida como un agente que difunde contenidos obsoletos frente al dinamismo de los medios de comunicación y de las instituciones de la sociedad civil. La diferenciación que existe entre estos agentes (que, en el marco de estrategias privatizadoras de la oferta escolar, tiende a trasladarse también a la escuela) constituye una de las razones por las cuales actualmente la pugna por obtener acceso al conocimiento socialmente más valioso se traduce en una lucha por ocupar los lugares donde dicho conocimiento se produce y se distribuye.

En las sociedades capitalistas avanzadas este debate tiene lugar en el marco de una relativamente alta *articulación* entre los valores vinculados a la producción y los vinculados al consumo: la sociedad promueve el consumo en niveles cuya capacidad de producción está en condiciones de absorber. En los países en desarrollo, en cambio, estos problemas asumen un significado diferente. Por un lado, los niveles de articulación valorativa son muy bajos.<sup>10</sup> La difusión de valores de consumo que superan ampliamente la capacidad de producción es una realidad común en los países en desarrollo y sus efectos

destructores sobre los procesos de acumulación son muy fuertes. Por otro lado, los nuevos valores de consumo y las demandas correspondientes se introducen de manera abrupta, sin que los problemas y requerimientos del pasado hayan sido totalmente superados.

La pérdida de autoridad es, en estos casos, no sólo generacional sino social. Los jóvenes del mundo subdesarrollado perciben que sus maestros no dominan los aspectos más significativos de la cultura contemporánea y que su sociedad como tal, no participa de la creación de ellos. Los riesgos de alienación y colonialismo cultural se reactualizan y es por ello que—hoy más que nunca— las opciones tienden a radicalizarse: o se produce un proceso de integración al mundo moderno en condiciones de fuerte dependencia cultural o se abren opciones de aislamiento casi total, sólo posibles con fuertes componentes autoritarios.

El análisis de la socialización en torno a dos valores fundamentales para las estrategias de desarrollo de los países de América Latina puede ilustrar esta situación: la *austeridad* y la *solidaridad*.

La austeridad ha sido un valor central en los procesos de acumulación capitalista clásicos, tanto en los países occidentales como orientales. Pero ¿cómo socializar a las nuevas generaciones en la austeridad cuando todos los mensajes que se difunden a través de los agentes socializadores incitan al consumo y cuando los procesos inflacionarios y de especulación financiera de corto plazo desalientan conductas austeras? Las pautas de consumo en países de América Latina, con fuertes desequilibrios en la distribución de los ingresos, permite que en los sectores de ingresos medios se difunda un patrón de consumo similar al de sociedades con niveles de ingresos muy superiores. “Los 13 millones de brasileños y los 7 millones de mexicanos cuyo ingreso medio es de 10 000 dólares anuales hacen suyo y difunden un patrón de consumo calcado de las sociedades avanzadas, acomodando para ello la infraestructura física, energética y de comunicaciones. Los 52 millones de brasileños o los 28 millones de mexicanos con

<sup>10</sup> Alain Touraine. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile, PREALC, 1987.

un ingreso medio anual por habitante de 350 dólares están excluidos en buena medida de este patrón de consumo, pero no constituyen un impedimento para que el patrón de desarrollo responda a esta aspiración de las elites.<sup>11</sup> En contextos de este tipo, los portadores del mensaje de la austeridad enfrentan la alternativa de parecer obsoletos y, por lo tanto, no creíbles, o imponer su mensaje por la vía autoritaria de cancelar la difusión de mensajes antagónicos.

El segundo ejemplo lo constituye la socialización dentro de valores de solidaridad. Dado el actual contexto de escasez de recursos y de democratización política, donde la concertación de intereses constituye la fórmula de resolución de conflictos más apropiada, la socialización en valores y actitudes solidarias se convierte en un requisito básico del éxito de estos procesos. Sin embargo, las tentativas de este tipo chocan con la promoción del éxito individual como paradigma de la conducta y la competitividad como motor del éxito. En contextos de este tipo, la difusión de la solidaridad aparece vinculada más a estrategias de supervivencia que a estrategias de crecimiento, con lo cual el valor queda asociado a un conjunto de situaciones negativas o, al menos, no rige en los ámbitos más dinámicos de la sociedad.

El problema de los valores está ocupando actualmente cada vez mayor atención en los debates sobre políticas públicas y estrategias de desarrollo. Varias razones explican este fenómeno. Desde una perspectiva muy general, la importancia de los valores está asociada al mayor reconocimiento de la dimensión cultural en los procesos de desarrollo; pero en un nivel más específico, este tema está vinculado a la relevancia creciente del problema ético en los procesos económicos y en la gestión pública. La enorme gravitación económica del narcotráfico, la corrupción como fenómeno social cada vez

más generalizado en la administración de políticas públicas y de la especulación financiera, han sido variables cuyo impacto en los resultados de las estrategias de desarrollo no puede seguir siendo considerado en forma marginal. Es probable que se deba a Alain Minc el mérito de haber llamado la atención sobre este problema con mayor énfasis.<sup>12</sup> El postulado central de su trabajo es que los “contrapoderes” que tradicionalmente atemperaban la dominación del capital se han debilitado o han desaparecido. Sin el contrapeso del socialismo, ni del poder sindical ni de la noción de pecado, el mercado no tiene límites a su dinámica; en este contexto, los riesgos de producir desequilibrios que amenacen la propia estabilidad del capitalismo vuelven a ser muy altos. Invertir en la ética, termina diciendo Minc, es la mejor inversión para el futuro. Pero, desde la perspectiva de este artículo, la pregunta es ¿qué gestión para la difusión de valores? ¿Es posible adoptar una política para los valores o éste es un ámbito que debe quedar librado a la espontaneidad de las necesidades sociales? Las experiencias históricas recientes indican que las políticas (entendidas como diseños explícitos para fomentar ciertos valores) están destinadas al fracaso. Sólo aquellos valores que tienen vigencia real en las relaciones sociales dan contenido al proceso de socialización de las nuevas generaciones. El problema radica en definir modelos de gestión de las instituciones escolares que promuevan un doble movimiento: hacia afuera, incentivando la apertura del mundo escolar al medio que lo rodea; al mundo del trabajo, el medio ambiente natural, las instituciones comunitarias, los medios de comunicación de masas. Pero este movimiento hacia afuera no será exitoso sin fortalecer los valores vinculados a la producción de resultados en el proceso específico de enseñanza-aprendizaje: creatividad, capacidad para resolver problemas, para seleccionar información, para participar en las decisiones y para trabajar en equipo.

<sup>11</sup> F. Fajnzylber. *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. Santiago de Chile, CEPAL, 1989.

<sup>12</sup> Alain Minc. *L'argent fou*. París, B. Grasset, 1990.

## Gestión estratégica y crisis

A partir del análisis efectuado hasta aquí, es posible sostener que en las condiciones de los países en desarrollo, particularmente aquellos más afectados por la deuda externa, el papel del Estado se ubica tanto en el origen del problema como en el principio de la solución. Es cierto que fenómenos tales como el manejo ineficiente de los fondos públicos, el carácter regresivo de muchas políticas de asignación de gastos y la desarticulación entre servicios y capacidad financiera, han estado presentes antes del endeudamiento y que, además, actuaron en la propia lógica que llevó a la crisis. Pero las consecuencias de la crisis son de tal naturaleza que provocan una situación social donde nuevamente se genera una altísima demanda de asistencia social pública para resolver ya no sólo las dificultades “normales” de las políticas sociales sino un significativo conjunto de problemas urgentes de *supervivencia*.

Desde este punto de vista, lo peculiar del actual momento es la coexistencia de procesos de diferenciación y desigualdad social. Desde el ámbito del proceso de diferenciación, se presentan situaciones vinculadas a la existencia de sectores sociales con capacidad para efectuar demandas sofisticadas que requieren una atención personalizada. Este ángulo del problema se incrementa con la internacionalización de los hábitos culturales y de consumo, que afecta no sólo a los sectores sociales que tienen capacidad para satisfacerlas sino al conjunto de la población. Pero desde el proceso de aumento de la desigualdad, la crisis genera demandas de sobrevivencia que estimulan acciones masivas para su solución.

La coexistencia de procesos de diferenciación y de desigualdad presenta –desde el punto de vista de las políticas sociales– un riesgo evidente: establecer un funcionamiento dual donde las demandas de los sectores pobres sean atendidas a través de programas masivos en tanto que la de los sectores medios y altos a través de acciones personalizadas. En el caso del sector educativo, como también en los programas de salud, este

funcionamiento dual se expresa en el carácter público o privado de los programas y sus diferencias –en términos de calidad de los resultados– ha sido comprobada reiteradamente. Nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la atención personalizada es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos que en los de población de altos recursos. En el caso de la educación, por ejemplo, son numerosas y diversas las evidencias acerca de las peculiaridades con las cuales los niños provenientes de familias de bajos recursos enfrentan las exigencias del proceso de aprendizaje.

El desafío de la política social consiste, precisamente, en lograr incorporar a las acciones públicas el dinamismo que caracteriza a la concepción estratégica vigente en los servicios privados. En los servicios privados, este dinamismo se obtiene a través de la competencia y se asume que la pugna por conquistar mercados es una condición necesaria para la existencia del espíritu estratégico.<sup>13</sup> En el caso de la educación, esta competencia sólo se produce parcialmente en algunos segmentos superiores del sistema o entre sectores sociales con “poder de compra”. Programas de alfabetización, de educación básica y de capacitación dirigidos a sectores pobres sólo tienen al Estado como agente disponible para responder a las demandas. Si bien existen organismos no-gubernamentales y organizaciones voluntarias (partidos políticos, sindicatos, etc.) que actúan en este terreno con un dinamismo creciente, su capacidad para resolver los problemas en forma masiva es muy limitada y necesitan apoyo estatal permanente.

Si bien la “competencia” no puede ser el factor regulador y dinamizador, no cabe duda que es preciso confrontar la actividad educativa con algún factor externo. Desde este punto de vista, es posible postular que el dinamismo sólo puede provenir de la mayor calificación de las deman-

<sup>13</sup> Alain Bienaymé. “¿Cómo puede aprovecharse la estrategia empresarial en el planeamiento de la educación?”, en *Perspectivas*, vol. XIX, N° 2, 1989.

das. Permitir mayores grados de control de los procesos y de los resultados por parte de los destinatarios (padres, organizaciones de la comunidad, docentes, etc.) y establecer eficientes sistemas de información al público, constituyen elementos centrales para introducir una dinámica diferente en la gestión de políticas educativas públicas. Pero la aplicación de estos criterios supone modificar la estructura de la administración educacional, pasando cuotas cada vez mayores de actividades al sistema de administración por programas –a través de contratos de servicios– en lugar del sistema regular de administración.

No caben dudas que ya no es posible seguir insistiendo en estrategias homogéneas para alcanzar objetivos de cobertura universal. Lo “mismo para todos” termina siendo “todo para unos pocos”. La aplicación de estrategias diferenciadas constituye un criterio necesario para el logro de objetivos democráticos ya que la homogeneidad está en los productos y no en los procesos. Si el problema se ubica en la obtención de resultados homogéneos a través de estrategias diferenciadas y el fortalecimiento de las demandas es concebido como un objetivo importante para alcanzar mayores niveles de dinamismo y responsabilidad por los logros, el diseño de eficaces instrumentos de evaluación de resultados y compensación de diferencias constituye un aspecto central del rol del Estado.<sup>14</sup>

Al respecto, es necesario enfatizar que la evaluación de resultados no puede estar desligada de las posibilidades de acción sobre dichos resultados. Dicho en otros términos, lo importante es medir aquello sobre lo cual se puede actuar. Este principio constituye un eje central en la definición de sistemas de informaciones para los sectores sociales en general y para el educativo en particular. Muchos sistemas de información resultan inoperantes no porque midan cosas superfluas en sí mismas, sino porque son inútiles

desde el punto de vista de las posibilidades de utilización de dicha información.

### ¿Cuáles pueden ser las estrategias de cambio?

La discusión sobre estrategias está basada en características específicas de cada país. En definitiva, el éxito de una estrategia depende de su grado de adecuación a características locales. Lo exitoso en un contexto puede no serlo en otro. Sin embargo, hay tres líneas de acción que han sido reiteradamente mencionadas por su validez general y que pueden servir de base para la definición de las orientaciones de largo plazo en las decisiones educativas.

La primera de ellas se refiere a la necesidad de definir una nueva jerarquía de prioridades en la asignación de recursos. Desde esta perspectiva, es importante garantizar no sólo una cuota significativa de recursos financieros para la educación, sino su estabilidad en el tiempo. Obviamente, la asignación de recursos estables a los programas educativos dependerá del resultado de las políticas macroeconómicas en términos de crecimiento global y de control antinflacionario. Pero si bien estos factores son necesarios, la experiencia histórica demuestra que no son suficientes. Paradójicamente, asistimos en la última década del siglo XX a los mismos debates que tuvieron lugar a fines del siglo XIX, cuando algunos políticos de la educación postulaban la necesidad de crear mecanismos de asignación de recursos que garantizaran la estabilidad a través de la independencia de situaciones políticas de corto plazo: fondos escolares permanentes, creados en base a porcentajes sobre determinados impuestos, mecanismos de ajuste por incrementos de matrícula, etc. En este sentido, la independencia del financiamiento educativo con respecto a la coyuntura política debería estar acompañada del diseño de mecanismos eficaces de control social del uso de los recursos.

La prioridad a la educación en la asignación de recursos no implica asumir que la escasez dejará de existir. La restricción será una constante en el

<sup>14</sup> Un mayor desarrollo de este tema puede verse en Juan Carlos Tedesco, “El rol del Estado en la educación”, en *Perspectivas*, vol. XIX, N° 4, 1989.

futuro próximo y una de las exigencias centrales de la administración educativa será, sin duda, la identificación de estrategias de bajo costo.<sup>15</sup> Al respecto, parece pertinente agregar una observación que resume, en cierta forma, la experiencia adquirida en estos años y consiste en reconocer que la necesidad de identificar estrategias de bajo costo no significa identificar el bajo costo con el objetivo de la estrategia. Esta observación traduce, en lenguaje un poco más sofisticado, la vieja sabiduría popular según la cual lo barato sale caro y resulta particularmente pertinente para la adopción de estrategias basadas en la utilización de tecnologías de información (educación a distancia, enseñanza de la computación, etc.), que requieren de fuertes inversiones iniciales y cuyas economías se aprecian en el mediano y largo plazo.

La segunda línea de acción se refiere a la necesidad de fortalecer la capacidad de adaptación rápida a necesidades cambiantes en materia de recursos humanos. Desde este punto de vista, la orientación central con respecto a la estructura de los sistemas de acción educativa sería la de establecer amplios márgenes de acción para los actores e introducir fórmulas de evaluación que permitan efectuar los ajustes necesarios y permanentes. Si algo es seguro en el futuro es que los cambios serán frecuentes y rápidos. En ese contexto, es fundamental diseñar instrumentos eficaces de evaluación que permitan actuar antes que los problemas se consoliden y resulte imposible resolverlos sin altos costos sociales y financieros. En este sentido, las fórmulas de descentralización constituyen una vía fértil para mayores grados de pertinencia y de responsabilidad por los resultados. Sin embargo, especialmente en contextos sociales tan heterogéneos y desiguales como los de América Latina, es preciso insistir en que los mecanismos de compensación tienen tanta importancia como los de descentralización.

---

<sup>15</sup> Ana M. Corvalán (comp.). *El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 1990.

En tercer lugar y estrechamente asociado al punto anterior, son necesarias respuestas más concertadas a los requerimientos educativos. Para garantizar la libertad de acción de un mayor número de actores, serán necesarios mayores niveles de organización y de información. Desde este punto de vista, es preciso enfatizar la exigencia de fortalecer los sistemas de información al público acerca de la situación educativa. Las estrategias no pueden seguir concentradas exclusivamente en modificar la oferta escolar. Para que la oferta escolar cambie en un sentido pertinente, para que satisfaga reales necesidades sociales, es menester que existan fuertes y más calificadas demandas por educación.

### **Un requisito: el acuerdo educativo nacional**

Por último, es preciso referirse a una precondition de los procesos de reforma del Estado que ha sido definido en algunos trabajos recientes como un nuevo pacto fiscal o, desde un punto de vista más global, un acuerdo básico entre los diferentes sectores sociales, económicos y políticos sobre el cual iniciar los procesos de cambio y desarrollo.

El punto de partida de esta propuesta es doble: por un lado, la conciencia de la gravedad de la crisis y del riesgo de ruptura de las bases mismas de la organización social. Desde esta perspectiva, se advierte la necesidad de colocar ciertos aspectos de la acción social fuera de la pugna cotidiana. Así como la lucha contra la inflación puede ser el objeto de un consenso básico inmediato en materia económica, la atención universal a la infancia en los aspectos sanitarios y educativos puede constituir un punto importante de los consensos sociales básicos alrededor de los cuales todos los sectores asuman su cuota correspondiente de compromiso. Por otro lado, el acuerdo está estimulado por razones más prácticas de gobernabilidad. La ejecución de políticas sociales —en particular de políticas educativas— demanda períodos de tiempo que superan los períodos gubernamentales. La estabi-

lidad en ciertas políticas parece ser una condición necesaria para obtener resultados. En el pasado, la estabilidad estuvo frecuentemente asociada al autoritarismo y, por lo tanto, a bajos niveles de legitimidad. Se trata, al contrario, de encontrar fórmulas de estabilidad democrática, sólo posibles sobre la base de consensos legítimos desde el punto de vista de sus contenidos y de su proceso de elaboración.

Una rápida mirada a la historia reciente de América Latina muestra una paradoja que mueve a la reflexión final de este artículo. Durante

las décadas de crecimiento (1950-1980) existieron bases materiales para este consenso. Desde el punto de vista político, sin embargo, el consenso no era posible. Existían fuerzas que negaban la posibilidad misma del acuerdo y planteaban la guerra como única solución. En la década de los ochenta, en cambio, las bases materiales para el acuerdo están seriamente deterioradas, pero existen condiciones políticas muy propicias para lograrlo. ¿La austeridad y la escasez serán un marco más propicio que la abundancia para obtener el consenso?



## LA CONSTRUCCION DE ACUERDOS NACIONALES EN EDUCACION

### Introducción\*\*

*Los trabajos que a continuación se incluyen constituyen las ponencias presentadas durante la mesa redonda realizada en la reunión de PROMEDLAC IV. En ellas se puede apreciar, desde distintos enfoques y realidades nacionales, la importancia que adquieren los acuerdos sociales en torno a la educación para poder avanzar hacia una nueva etapa de desarrollo en este campo.*

*La inclusión del tema en un evento que reunió a quienes poseen máximas responsabilidades en materia de conducción de políticas y estrategias educativas, consagra su importancia en el marco del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe y reafirma su relevancia y urgencia en el marco de los acuerdos de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos.*

*La mesa redonda se propuso, por una parte, destacar el espíritu del Proyecto Principal de Educación mediante el cual los gobiernos de América Latina y el Caribe conformaron un acuerdo regional de cooperación para el logro de tres objetivos fundamentales: escolaridad básica universal; eliminación del analfabetismo; mejoramiento de la calidad y eficiencia de los sistemas educativos.*

*La conformación de planes nacionales permitió que los gobiernos tradujeran el acuerdo regional en políticas y estrategias de movilización de recursos para el cumplimiento de dichos objetivos. Al finalizar la década, se aprecia la necesidad de entrar a una nueva etapa de desarrollo educativo que implique actualizar y fortalecer los acuerdos regionales y nacionales, adoptando nuevas políticas y estrategias capaces de articular, la educación con los nuevos modelos de desarrollo económico, político, social y cultural.*

Por otra parte, a nivel mundial los gobiernos han asumido el compromiso de destinar esfuerzos adicionales para que antes del año 2000 se avance sustantivamente en la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje. En la Declaración y en el Marco de Acción aprobado por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Tailandia, marzo de 1990), se consagra la conveniencia de conformar acuerdos nacio-

nales para el logro de estos objetivos. “Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y de organización necesarios para esa tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación, teniendo en cuenta el especial papel profesional del personal docente y el de los administradores y demás funcionarios de educación; la concertación de acciones entre el Ministerio de Educación y otros tales como

---

\* Las Mesas Redondas organizadas durante PROMEDLAC IV, contaron con la colaboración y auspicio del UNICEF.

\*\* Rodrigo Vera Godoy, coordinador de la Mesa.

los de Planificación, Hacienda, Salud, Trabajo, Comunicación y distintos sectores sociales; la cooperación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y la familia”.

El advenimiento de gobiernos democráticos en la región ha creado condiciones favorables para que las nuevas políticas y estrategias educativas puedan contar con una mayor legitimidad y espacios para la participación y la concertación de acciones. La definición del papel de los Estados en los nuevos estilos de desarrollo, requiere ser acompañada de acuerdos nacionales que, al mismo tiempo de asegurar continuidad a las políticas, puedan garantizar la concurrencia de renovados actores en el logro de los objetivos trazados para la educación.

La adopción de un nuevo estilo de desarrollo económico de transformación productiva con equidad, en un contexto de creciente competitividad en mercados de carácter internacional, ha colocado a la educación en un lugar de particular importancia. La educación está llamada a asegurar la capacitación de recursos humanos en condiciones de incorporar nuevos valores a los sistemas de producción, de fortalecer los sistemas democráticos de gobierno, de acrecentar las acciones destinadas a la integración social y alcanzar mayores niveles de equidad y justicia social, de fortalecer las identidades culturales de cada nación y región.

La adopción de la visión ampliada de educación, expresada en el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, crea condiciones para que la labor educativa se convierta en una tarea de todos y no sólo de las autoridades del sector. Las necesidades básicas de aprendizaje precisan ser satisfechas por el sistema educativo, al mismo tiempo de requerir la movilización de múltiples actores sociales tradicionalmente excluidos de responsabilidades en educación. La adopción de este enfoque amplía tanto los objetivos perseguidos como el espectro de beneficiarios y sectores responsables por el logro de las metas educativas.

En otras palabras, no ha sido casual la incor-

poración de una mesa redonda sobre “Construcción de acuerdos nacionales en educación”. Ellos cobran relevancia por la importancia que ha asumido la educación en los nuevos estilos de desarrollo, por el advenimiento de gobiernos democráticos, por el surgimiento de inéditos enfoques que permiten replantear las políticas y estrategias educativas desde las demandas y no sólo desde el mejoramiento y ampliación de la oferta educativa.

En la invitación a los panelistas se les solicitó pronunciarse sobre el significado que se atribuye a su construcción, en la perspectiva de compatibilizar las políticas y estrategias educativas de corto plazo con aquellas de mediano y largo plazo. Sobre la especificidad de los enfoques, según sea la diversidad de sectores o actores sociales involucrados, independientemente de los contenidos y aspectos comprometidos en su construcción. La pregunta general a los participantes fue: ¿en qué medida y forma los Ministerios o Secretarías de Estado concurren en la construcción de un acuerdo nacional y cuáles son los compromisos que pueden derivarse de este hecho? Similar pregunta se le hizo al representante del Parlamento, del sector privado, de organismos no gubernamentales y organizaciones sociales.

Además de la trascendencia atribuida a los acuerdos nacionales, se le requirió debatir distintos aspectos comprometidos con su gestación, sus contenidos y su seguimiento.

En materia de gestación se les planteó ¿cuál deberá ser la mejor forma para la conformación de un acuerdo en educación?; ¿un debate nacional que culmine con una sanción jurídica?; ¿una discusión al interior de los parlamentos basada en consultas, de manera de alcanzar un acuerdo de carácter parlamentario?; ¿una propuesta de acuerdo de parte del Estado que vaya concitando la adhesión de distintos sectores y actores?; ¿la conformación de comisiones de acuerdos sobre aspectos específicos integradas por personas representativas de distintos sectores de la sociedad?

En materia de contenido, se les sugirió interrogarse por la amplitud que debería tener un

acuerdo y por el plazo de su vigencia. Se les señaló que podría ser importante analizar: ¿cuáles son las prioridades, los objetivos y metas en torno a las cuales se conforma el acuerdo?; ¿qué derechos, responsabilidades y obligaciones se consagran mediante el acuerdo?; ¿cómo será administrado el acuerdo y cuál será la participación de los diferentes actores en el mismo?; ¿qué sustentación financiera dará origen al acuerdo?; ¿cómo se integran los acuerdos existentes y las políticas educativas vigentes; ¿cómo se articula la política educativa con el modelo y plan nacional de desarrollo?; ¿cuál será el papel de los organismos de cooperación a nivel nacional, regional e internacional?

En materia de seguimiento se les invitó a reflexionar por la administración del acuerdo nacional en términos de: ¿cómo se hará efectiva la concertación de acciones?; ¿cómo se hará efectivo el trabajo intersectorial?; ¿cuáles serán los mecanismos de determinación de las necesidades básicas de aprendizaje y su traducción en planes locales, regionales y nacionales?; ¿cuáles serán sus mecanismos de evaluación?; ¿cuáles serán sus mecanismos de participación permanente?

La mesa redonda permitió conocer experiencias y opiniones sobre muchas de estas preguntas, a la vez que evidenció la existencia de nuevas interrogantes. Si coincidimos con la idea de que el papel fundamental de una mesa redonda es colocar un tema en debate, esta cumplió plenamente su objetivo.

No es función de esta presentación hacer una síntesis de las ponencias que vienen a continua-

ción. Hasta el momento nos hemos limitado a presentar el contexto en el cual los panelistas fueron invitados.

Después de escuchadas las intervenciones, nos queda la convicción que parte importante del destino de las futuras políticas y estrategias educativas de la región dependerá de la capacidad de los países de construir acuerdos nacionales en torno a ella. Que la sabiduría, en esta compleja materia, tendrá que compatibilizar consensos generales con acuerdos particulares; la concertación de acciones a corto plazo con visiones de largo plazo; lo urgente con lo importante; lo postergable con lo impostergable; el pragmatismo con consensos en materia de principios y valores; la negociación con la adquisición de nuevos compromisos.

La mesa redonda mostró que la región está en la búsqueda decidida de consensos y acuerdos en la educación, que nos encontramos ya en un proceso inédito de concertación de acciones capaces de liberar renovadas energías sociales al servicio del desarrollo educativo de nuestras naciones. Igualmente mostró –en materia de contenidos– que los acuerdos más importantes tendrán que referirse a aquellos aspectos capaces de introducir fuentes de dinamismo a los sistemas escolares de manera tal de asegurar el tránsito a nuevas etapas y estilos de desarrollo educacional en la región. Por tanto, pareciera que sólo resta que cada país y sus respectivos actores traduzcan las voluntades políticas existentes en acciones que aseguren la transformación y desarrollo constante de los sistemas educativos a nivel nacional, regional y local.

## ACUERDOS NACIONALES EN EDUCACION: NECESIDAD INSOSLAYABLE

Ricardo Lagos E.\*

En nuestros países la educación enfrenta grandes desafíos que no pueden ser resueltos sin una gigantesca movilización de recursos y de energías sociales.

La crisis de los 80, en muchos sentidos hizo retroceder a nuestros sistemas educativos, mientras que han continuado ampliándose las necesidades y requerimientos que el devenir impone a la educación. Está demostrado que los ajustes que han sucedido a la crisis, exigirán largos plazos para recuperar lo perdido. Se han necesitado y se necesitarán esfuerzos extraordinarios para crear condiciones de salida, en términos de reanudar el crecimiento de la oferta educativa, de avanzar en una distribución equitativa de la misma y, especialmente, de elevar la calidad y pertinencia de los programas educacionales. En nada de esto se logrará éxito si no se configuran acuerdos nacionales en educación.

Tampoco se resolverá sin consensos sociales básicos el otro gran desafío que encaramos: cómo transitar hacia el siglo XXI. En otras palabras, cómo transformaremos nuestros siste-

mas educativos para que, sin perjuicio de sus permanentes objetivos humanizadores, ellos se hagan funcionales a la incorporación, en términos dignos y no dependientes, de la revolución científico-tecnológica, de las nuevas condiciones de la economía mundial y de los imponderables procesos de transformación productiva con equidad.

Si en muchas otras áreas de nuestra realidad latinoamericana son necesarios los acuerdos, en el sector educación se requieren insoslayablemente, por la naturaleza misma de los procesos educativos formales. En efecto, en educación son indispensables las líneas largas de intervención social, dado que las decisiones de políticas públicas y los cambios que de ellas se derivan, tienen efectos que sólo se realizan en plazos ampliados. Estos, a su turno, requieren políticas estables las cuales son posibles si se supera la fragilidad de las coyunturas y de los conflictos cotidianos. Esa superación sólo puede provenir de la construcción de acuerdos nacionales en este ámbito.

La historia educacional de nuestros países nos enseña que uno de los grandes factores de fracaso de las reformas educativas ha sido su discontinuidad. Las políticas públicas en educación, más bien han sido políticas de gobiernos o, peor aún, de ministros que rotan con demasiada frecuencia. Hoy necesitamos políticas de Estado, que trasciendan el ritmo y la discontinuidad que derivan de la política de partidos. Pero las políticas se convierten efectivamente en políticas de Estado sólo cuando se cimentan en consensos sociales básicos, amplios y perdurables.

### Democracia, conflicto y acuerdo nacional

El restablecimiento de la democracia política en el continente y la necesidad de su consolidación

---

\* Ricardo Lagos Escobar, Ministro de Educación de Chile, que posee una experiencia en concertación política y gestión en un gobierno de transición, concentró su reflexión sobre la justificación de establecer acuerdos nacionales en un contexto de consolidación democrática y de reformulación del papel del Estado. En la delimitación de las responsabilidades del Estado y sociedad civil, especificando los ámbitos de participación de las organizaciones del magisterio y demás organizaciones directamente comprometidas con el quehacer educativo. Las relaciones entre el poder ejecutivo y parlamento, las posibilidades y dificultades de la intersectorialidad al interior del ejecutivo y con la sociedad civil. El contexto que los acuerdos nacionales imprimen a los procesos de descentralización en las relaciones entre los niveles locales, provinciales, regionales y nacionales.

exigen que se supere aquel estilo propio de los autoritarismos, en los que un grupo minoritario en el poder decidía e imponía políticas educativas a espaldas de la mayoría de la población y particularmente, sin considerar a los actores sociales más directamente comprometidos con el quehacer educativo. El ejercicio efectivo de la democracia y su perfeccionamiento requieren vital y decisivamente la consulta, la negociación y los acuerdos.

No se trata que los gobiernos legal y legítimamente constituidos se atenen de manos y no puedan administrar, ni tampoco que decidan nada sin concordar con los diversos sectores gobernados. Se trata, por el contrario, de fundamentar la agilidad, la oportunidad y la eficiencia en la toma de decisiones en la preexistencia de grandes marcos de acuerdo y en la evaluación y enriquecimiento o rectificación de éstos en plazos prudentes.

No deseamos idealizar nuestras democracias. Ellas están atravesadas permanentemente por los conflictos. Más aún, viven las condiciones creadas por la crisis de la década pasada y por la subsistencia de muchos resabios ideológicos. A su vez, los conflictos y el dogmatismo aparecen como contradictorios con una cultura de los acuerdos. No hay que negar o minimizar la presencia de ellos. Se trata de aprender a contar con los conflictos y el dogmatismo, a acotarlos progresivamente y a procesarlos adecuadamente.

Un ejemplo sobre la incidencia del conflicto reside, en prácticamente todos nuestros países, en la tensión permanente entre los gobiernos y el magisterio organizado en sindicatos. El conflicto entre ambos suele tener dimensiones políticas, económicas y educativas. Debíamos aprender a distinguir y a separar estas dimensiones. En la medida que lo hagamos, podremos llegar a acuerdos en aquella en que el conflicto es menos grave y desde allí avanzar en acuerdos en las otras dimensiones. Tengo la impresión que es muy difícil llegar a plenos y permanentes acuerdos en el terreno económico-salarial, que en muchos países es posible abstraerse de las diferencias político-ideológicas que suelen se-

parar a gobiernos y gremios docentes y que es más fácil construir entre ellos consensos en torno a los grandes desafíos educativos. Por otra parte, la magnitud y carácter de estos desafíos hacen indispensable e impostergable la edificación de sólidos acuerdos nacionales en los que el sindicalismo magisterial debe ser participante principal.

### **Algunos participantes en los acuerdos nacionales en educación**

La eficacia de los acuerdos nacionales y, al mismo tiempo, la dificultad de lograrlo, está asociada a la amplitud de los sectores que participan en su construcción.

Sin ánimo de establecer categorías ni de fijar ordenamientos de prioridades, conviene identificar a los principales grupos o entidades que es necesario comprometer en esta empresa.

Los padres y las madres de nuestros alumnos constituyen quizás el sector más amplio y heterogéneo, no siempre organizado como tal y con distintas percepciones y grados de compromiso en relación con la educación de sus hijos. Sin embargo, es necesario un gran esfuerzo para involucrarlos no sólo en la relación cotidiana con la correspondiente escuela y sus maestros y no sólo en la demanda de mejores condiciones y oportunidades educativas, sino también en la discusión y generación de las concordancias básicas de las políticas educativas de Estado, a lo cual tiene derecho a concurrir en cuanto son parte de la mayoría ciudadana.

Los maestros y profesores conforman, como ya lo señalé, una de las columnas vertebrales sobre las que debe descansar toda construcción de acuerdos nacionales en educación. Sea desde la cotidianeidad de su personal desempeño profesional en las aulas, sea desde su integración al equipo pedagógico de cada escuela, sea desde su pertenencia a las organizaciones profesionales o sindicales de docentes, los educadores pueden aportar su capacidad de materializar en aprendizajes los grandes consensos sociales en educación. Pero también, pueden y deben aportar su

experiencia, su valioso sentido común y también su colectiva capacidad de proposición.

En la medida en que las propias políticas educativas estimulen y favorezcan la profesionalización plena de los docentes, respeten su autonomía profesional y sindical y les permitan su participación en las decisiones educacionales, se estará fomentando en el magisterio los comportamientos responsables que están en la base de su compromiso como los acuerdos nacionales en educación. Lo contrario, el considerar a los educadores como meros funcionarios o trabajadores, intentar su cooptación irrespetuosa y marginarlos de la participación, significa alejar definitivamente la posibilidad de construcción de consensos.

Otros sectores que deben participar en los acuerdos nacionales en educación son los empresarios –privados o públicos– y correlativamente, los trabajadores organizados, los estudiantes, los partidos políticos y el Parlamento, las universidades y las iglesias. A las características de su participación, con las diversas experiencias acumuladas en América Latina al respecto, se referirán mis colegas en esta Mesa Redonda.

Permítaseme identificar otro grupo más que, aunque cuantitativamente reducido, tiene a nuestro juicio gran significación en la edificación de las grandes concordancias educativas: la intelectualidad y más específicamente, los hombres y mujeres de ciencia y los creadores artísticos. Si nuestras sociedades requieren converger en torno a la modernización de la educación, si ésta debe ponerse a tono con el vertiginoso desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, no hay duda que nuestras comunidades académicas tienen mucho que aportar al respecto. Si junto con el esfuerzo de funcionalizar la educación con el desarrollo productivo, científico y tecnológico, requerimos concordancias en torno a la vigencia del humanismo, a la valoración del espíritu humano, a la imaginación, a las emociones y al desarrollo de la sensibilidad, los creadores de la cultura deben participar en la construcción de los acuerdos educativos.

## **Los espacios de la construcción de los acuerdos**

Junto con identificar sectores protagonistas, conviene también referirse a los espacios en que pueden prepararse y/o consagrarse los acuerdos educacionales.

Es obvio que no hay acuerdos posibles para una política de Estado si no se empieza por tenerlos al interior del propio gobierno. Más allá de la voluntad presidencial y/o de la coherencia y solidez de una coalición de gobierno, es necesaria la concordancia entre las instituciones –Ministerios u otras– que de una u otra manera intervienen en la generación de una gran política estatal para la educación. Habrá en esta Mesa referencias más específicas a la necesaria intersectorialidad en que tienen que basarse políticas públicas como las que nos ocupan. No está de más recalcar que en virtud de las condiciones de la crisis, por una parte, y por las proyecciones de una política educacional de Estado, por sus imbricaciones con el desarrollo, por otra, es indispensable y decisivo el acuerdo entre el Ministerio de Educación y las otras secretarías como, desde luego, Hacienda o Finanzas, Economía, Trabajo y Bienestar Social, Planificación y los órganos responsables de la descentralización.

Las autoridades educacionales y los técnicos que con ellas trabajan, debemos aprender que, en el contexto de la salida a la crisis, no podemos pretender una atención de primerísima o única prioridad a la educación, dada la urgencia de enfrentar también en otros terrenos la “deuda social” contraída con nuestros pueblos. Me refiero a las necesidades de salud pública, vivienda, bienestar y previsión social, creación de empleos, etc. No podemos pretender tampoco que para satisfacer nuestras demandas se desequilibren las estrategias macroeconómicas de salida a la crisis. Estamos lejos de propiciar un “populismo educacional”.

Por su parte, nuestros gobiernos en su conjunto deben tomar conciencia que en el mediano y largo plazo, el sector educacional pasa a ser estratégico para el desarrollo, en la medida en que

el conocimiento y la creatividad se han convertido en la clave del dinamismo de las economías modernas. Esto es así en tanto que el dominio del conocimiento y el impulso a la creatividad empiezan a generarse ya en el nivel preescolar y no sólo en las universidades o en las unidades de investigación y desarrollo de las grandes empresas, como pudiera entenderse. En consecuencia, responsables de la educación, de la planificación y de las políticas económicas tendrán que ir concordando en prudentes pero sostenidas estrategias en favor de la centralidad de la educación para el desarrollo.

Es responsabilidad nuestra que en estas crecientes convergencias, el sector educación aprenda más sobre el uso eficiente de recursos escasos y que los restantes sectores aprendan más sobre las particularidades del sistema educacional como ámbito e instrumento de una política social y de una política de inversión para el desarrollo y aprendan más sobre la significación socio-cultural de la educación y sobre las peculiaridades del cambio pedagógico. Sólo sobre estas bases construidas al interior del aparato del Estado puede pensarse en levantar consensos sociales, está el rol del Parlamento, al cual también habrá aquí referencias más específicas e ilustradas. Permítaseme, respecto a esto una acotación inspirada en nuestra cortísima experiencia de relación con el recién reinaurado Congreso Nacional en nuestro país. El Poder Legislativo puede ser un valiosísimo instrumento de construcción de consensos, no sólo porque en definitiva para que las concordancias se consagren y se traduzcan en acción, son indispensables las leyes. También porque los parlamentarios suelen tener un estrecho contacto con la ciudadanía y pueden recoger sus intereses, aspiraciones y demandas quizás con mayor propiedad que las autoridades ejecutivas. Opino que, a la vez, los órganos parlamentarios tiene que aprender a “calificar la demanda”; esto es, a distinguir con responsabilidad que éste es un campo complejo, en donde no hay soluciones fáciles ni rápidas y en el que los intereses y las visiones sectoriales o particularistas necesitan articularse en un proyecto nacional de largo

aliento, cuyo principal enemigo es el ya aludido “populismo educacional”. En este sentido, pediría a los congresales que no sólo operaran como legítimos y necesarios representantes o portavoces de sus electores sino también como educadores de los mismos y como convocantes para que la ciudadanía participe directamente en la construcción de los acuerdos.

Siempre en el ámbito de la relación entre el aparato de Estado y la sociedad civil, cabe identificar aquí la institución de los Consejos Nacionales de Educación que, con diversas denominaciones y distintas responsabilidades y funciones, contemplan las estructuras de gestión educacional en muchos de nuestros países. Sin duda se trata de valiosos espacios en la construcción de consensos y en la validación de éstos para la toma de decisiones estatales. Habría que revisar, no obstante, la experiencia de su funcionamiento. Temas como la amplitud de su representatividad, los límites de las facultades consultivas y las potestades resolutivas, el peligro de su distorsión corporativa, la oportunidad o velocidad de sus deliberaciones y otros, deben ser considerados para perfeccionar estos espacios y mecanismos.

Obviamente, el debate público, amplificado hoy día por los modernos medios de comunicación en el que se manifiesta y a la vez se forma la opinión pública, es otro de los espacios privilegiados para la construcción de los acuerdos nacionales en educación. Al respecto, sólo dos consideraciones adicionales: primero, la libertad y la igualdad con que los distintos sectores pueden tener acceso al debate público sobre educación, lo que dice relación con la apertura equitativa de los medios y el desarrollo de la capacidad de expresión de los distintos grupos de la sociedad civil; y segundo, la necesidad que el debate público se ilustre crecientemente con el aporte de la investigación social y educacional, para incorporar mayores niveles de racionalidad allí donde frecuentemente campea lo contrario.

Pero el debate público planteado en los términos convencionales de construcción de opinión pública, en nuestras democracias necesita ser

enriquecido y fundamentado en otro espacio de construcción de consensos: el espacio local.

Es en la comunidad escolar, por una parte y en la comunidad local, de aldea, barrio vecindario o municipio, donde deben comenzar a gestarse y experimentarse los acuerdos sobre la particularidad y lo cotidiano que están en la base de la construcción de los proyectos históricos nacionales. En esta necesidad cobra su real sentido la descentralización educacional, que no es tal si no es descentralización para la participación y para la expresión de la diversidad y su articulación con la unidad nacional y regional.

### **Experiencia y búsquedas en Chile**

#### *Antecedentes históricos*

La historia de este siglo en la educación chilena ha sido una historia de búsqueda de consensos. En el siglo pasado, el país y el sistema educativo se vieron convulsionados por el conflicto ideológico entre los partidarios de un Estado Docente laico y monopólico, portavoz de las ideas liberales y los de la libertad de enseñanza que amparara la acción educativa de la iglesia y favoreciera al ideario conservador.

Si bien el referido conflicto tiene ecos hasta hoy día, aunque ya muy apagados, en el presente siglo se configuró lentamente un gran acuerdo en la materia, en el que han podido coexistir principios como el del derecho a la educación y el de la responsabilidad estatal en el campo, con el del pluralismo y la libertad de enseñanza y han podido convivir la escuela pública y la privada. Avanzado el siglo ya no se intentó seriamente que sólo el Estado ofertara educación, ni que éste se abstuviera de modo absoluto. La escuela privada aceptó el marco de orientaciones curriculares que le fijó el Estado y este, a su vez, reconoció su rol colaborador e incluso lo apoyó con financiamiento para aquellas de carácter gratuito.

Así como el anterior, se construyeron en el país otros consensos perdurables: ya en 1920 se plasmó en ley el acuerdo, en principio nada fácil, en torno a la obligatoriedad de la educación

primaria, del que se desprendía la responsabilidad social por extender la escolaridad hasta su pleno cumplimiento, consenso que se ha ampliado hacia la extensión de la educación media y la superior. La meta de la erradicación del analfabetismo, de la universalización de la enseñanza básica y del amplio acceso a la media y superior fue compartida socialmente y permitió los logros de cobertura que hoy día nos permiten dedicar nuestra principal atención al mejoramiento de calidad y al logro de equidad en el beneficio educativo.

Al igual que estos consensos, diversas otras concordancias educacionales fueron posibles, en el marco del llamado “Estado de compromiso” que tuvo vigencia en Chile particularmente entre los años 40 y los 60.

Varios de los actores e instituciones a que he aludido antes, protagonizaron la construcción de los acuerdos. Los partidos políticos democráticos y mayoritarios, la Iglesia Católica, las organizaciones empresariales y el movimiento obrero hicieron importantes contribuciones. Las organizaciones gremiales del magisterio, si bien estuvieron en permanente conflicto salarial con el Estado, aportaron parte significativa a esos acuerdos. Las condiciones de libertad de expresión permitieron el debate constructivo. Hubo desde 1953 un representativo Consejo Nacional de Educación, de consulta obligada para el gobierno, que permitió legitimar las grandes políticas públicas que asumía el Estado.

El debilitamiento del esquema político de “compromiso” a fines de los 60 y los grandes enfrentamientos ideológicos y sociales que le siguieron, parecieron afectar de algún modo los consensos educacionales.

En algún momento, desde las propias cúpulas estatales se adoptó transitoriamente un estilo confrontacional y se impusieron dogmatismos y políticas excluyentes. Sin embargo, los grandes consensos educacionales subyacieron en la conciencia pública y cuando la transición democrática creó otras condiciones y el Estado ha reasumido un estilo negociador, los antiguos consensos han sido rescatados y reconocidos y se empiezan a gestar otros nuevos.



### ***Transición democrática y acuerdos educacionales***

Vivimos un momento de la historia chilena signado por la reconciliación y los acuerdos, en todo orden de cosas, en un país que se vio política, social y culturalmente escindido. El principal y muy mayoritario acuerdo se ha construido en torno al restablecimiento de la democracia y del Estado de derecho. No es sólo un acuerdo entre cúpulas políticas. Es también y muy profundamente, una concordancia en toda la gama de la sociedad civil.

En este marco, empiezan a edificarse acuerdos en el terreno de la educación. Se ha abierto amplio espacio el convencimiento colectivo respecto a que en Chile los desafíos fundamentales son los de elevación de la calidad de la enseñanza y de hacer justicia en la oferta educativa a los sectores de menores ingresos. En ese marco consensual se mueven las iniciativas y los acuerdos concretos.

Un caso significativo ha sido el del Estatuto Docente. En los años inmediatamente pasados fue creciendo en la sociedad chilena la convicción que el profesorado estaba siendo especialmente maltratado por las consecuencias de los ajustes económicos y por la particular modalidad de descentralización adoptada en Chile. Prácticamente todos los candidatos presidenciales y parlamentarios coincidieron en 1989 en la necesidad de un tratamiento especial y urgente al “problema del magisterio”. Bueno es reconocer que esta conciencia pública se conformó gracias al esfuerzo expresivo de los propios afectados, que supieron alzar su voz en momentos difíciles y demandar de la sociedad y del Estado una solución.

El gobierno democrático se hizo pronto eco del requerimiento y decidió una primera forma de una política integral de tratamiento hacia el magisterio: la elaboración y presentación de un proyecto de ley de Estatuto Docente.

Movió al gobierno no sólo una compartida convicción respecto a una “deuda social con el magisterio” que debería saldarse. Lo movió también el entendimiento que no hay mejoría

posible en la calidad y equidad de la educación si no se aborda el problema de la plena profesionalización de los docentes, no sólo en términos de mejorar sus condiciones de empleo, sino de favorecer su formación permanente, su autonomía y responsabilidad profesionales y su participación creadora en los proyectos educativos del establecimiento, de la comunidad local y de la nación. Este entendimiento ha sido compartido en lo grueso por todos los sectores.

En el proceso de convertir el proyecto en ley, hemos hecho en Chile un colectivo aprendizaje en la democracia de los acuerdos. Fue necesaria una compleja negociación al interior del propio gobierno, en la que hubo que conciliar los puntos de vista de los diversos ministerios implicados, antes de conformar un proyecto del Poder Ejecutivo. Fue necesaria una permanente interlocución con los actores sociales y políticos para recoger y articular en el proyecto los diversos intereses y demandas sectoriales, provenientes del gremio docente, de los administradores y empleadores y otros grupos. Por primera vez, desde 1920, una legislación matriz sobre los docentes se está discutiendo en el Parlamento: un Parlamento en que la Concertación Democrática tiene mayoría en la Cámara de Diputados y la oposición es mayoritaria en el Senado. De esta forma, el proyecto, si bien ha sido aprobado en general en ambas cámaras y lo grueso de su arquitectura original se ha respetado, necesariamente es un proyecto que en sus particularidades tendrá que ser negociado y nadie podrá pretender que lo ha perdido o lo ha ganado todo. Independientemente de la significación del proyecto, de su bondad o de sus limitaciones, el Estatuto Docente habrá representado, en algunas semanas más, un primer producto de la tendencia a los acuerdos en el sector educación, en el marco de la transición democrática en Chile.

Mi compatriota José J. Brunner comunicará en este Mesa otra experiencia chilena: la construcción de un consenso en el mundo académico en torno a una política de desarrollo de la educación superior y a su traducción en una nueva legislación que lo favorezca.

Otros acuerdos se prevén en la agenda educa-

cional chilena. Está en construcción un acuerdo entre el sector público, las organizaciones empresariales, las organizaciones de trabajadores y las entidades magisteriales en torno a la educación para el trabajo. Es antigua la convicción que en este campo el esfuerzo del sector público será permanentemente insuficiente y no siempre acertado. Esta convicción ha tomado más fuerza en vista de la magnitud del desafío que significa para la educación el horizonte de la transformación productiva con equidad, al cual se agrega el de la deuda con los centenares de miles de jóvenes sin empleo y que no pueden continuar estudios, respecto de los cuales es urgente proveer capacitación y oportunidades de trabajo. El sector empresarial, en la última década, ha venido comprometiéndose creciente –aunque todavía insuficientemente– con este desafío. En las condiciones democráticas, se suma hoy día la participación de los trabajadores y de los docentes organizados. Así, se empieza a configurar un nuevo espacio de acuerdos que se ve estimulado por los grandes marcos de las concertaciones que en el terreno económico y laboral se han levantado entre empresarios y el sindicalismo.

El Ministerio de Educación a mi cargo, por su parte, se ha propuesto provocar y coordinar en el país un amplio proceso de investigación, reflexión y debate público y orgánico sobre el futuro de la educación media. En Chile hay consensos gruesos sobre lo que debe hacerse en la educación básica y en eso estamos trabajando, con perspectivas de éxito. Pero no lo hay ni entre los especialistas o los directamente interesados ni en la opinión pública respecto a los problemas de la educación media. En vez de emprender una reforma más, producto de invernadero tecnocrático, hemos preferido llamar a la construcción de consensos sociales y de planificaciones sólidas que configuren una política de Estado destinada a calar hondo y a perdurar. Hemos destinado recursos para desarrollar investigaciones específicas que contesten técnicamente las grandes interrogantes, para sistematizar y comunicar experiencias exitosas, nacionales e internacionales y para sustentar un debate público responsable y participativo. Podrán decir su

palabra los padres y madres de familia y los estudiantes, los profesores, los empleadores y los sindicalistas, los centros de educación superior, los intelectuales y los partidos políticos y todos los interesados en este vital tema de futuro.

Se está dando en Chile, todavía de manera discontinua y poco orgánica otro debate educacional: el del futuro de la descentralización. Reaccionando sobre una tradición de centralismo en la administración y uniformidad en las políticas pedagógicas, desde comienzos de los 80, se inició un proceso de descentralización de la gestión y de la flexibilización y libertad curricular. Cierta dogmatismo en la inspiración ideológica liberal, el marco de autoritarismo vigente entonces y los efectos de los ajustes macroeconómicos, conspiraron para que la descentralización tuviera efectos perversos.

Hay en nuestro país un consenso muy grueso en torno a la necesidad de la descentralización. Pero las lecturas que ésta admite son muy diversas. Así, los gremios magisteriales mayoritariamente se oponen a su forma de “municipalización y privatización” y demandan el retorno de los establecimientos públicos a la administración del Ministerio de Educación, aunque admitiendo que desean un Ministerio plenamente descentralizado. Los partidarios del régimen pasado no quisieran reforma alguna en el modelo que éste legó. El actual gobierno, por su parte, está comprometido con la descentralización general del aparato de Estado y con la democratización del municipio para que opere eficazmente como eje de la aplicación de las políticas sociales y como expresión del poder local. No desea, por lo tanto, reponer al Ministerio del ramo las funciones de administración de las unidades educativas y prefiere que éstas sean gestionadas localmente, para que el Ministerio se concentre en las funciones de planificación indicativa, normativa, de supervisión y de apoyo financiero y técnico. No obstante, reconoce que deben adoptarse diversas correcciones al actual régimen de gestión descentralizada.

En consecuencia, está planteado un debate en torno al futuro de la descentralización. Lo más probable es que termine circunscribiéndose al

grado y al sentido de las rectificaciones que conviene hacer a la administración municipal y que no se retroceda a la gestión ministerial centralista ni se acepte la intangibilidad de la práctica privatizante que legó el régimen anterior. En este caso, también el gobierno democrático desea basar sus decisiones en los resultados de un debate amplio e informado que, sin duda, cobrará mayor fuerza avanzado este año y en el próximo.

Finalmente, cabe señalar que en principio está abierta la perspectiva de otro principal debate educacional que se basa en el resultado de los que ya indiqué. Se trata del gran debate para construir el acuerdo estratégico, aquel que cimente las políticas educacionales de Estado para el resto de la década y para ingresar al siglo XXI, al Siglo de la Educación.

En este caso, el tema es la identificación de los grandes cambios que deben hacerse en la educación chilena para que ésta, junto con superar definitivamente las disparidades y retrasos que resultan de su historia reciente, pueda cumplir

sus objetivos de plena formación humana y a la vez, servir al gran proyecto nacional de modernización con equidad y en democracia. Es probable que parte importante de la búsqueda de las grandes concordancias tenga que coincidir con el debate que acompañe a las elecciones generales de 1993 y que la consagración de esos consensos y su traducción en políticas de Estado sean responsabilidad del régimen democrático que suceda al actual de transición.

Por lo demás, es conveniente que haya sintonía entre el proyecto educativo y el tipo de proyecto nacional de desarrollo que democráticamente se escoja en esa coyuntura.

En la búsqueda de este principal acuerdo, será útil la experiencia metodológica acumulada tanto en el logro de los acuerdos secundarios a que he hecho referencia, como la experimentada por otros países de la región en circunstancias y ante desafíos similares, razón por la cual esta Mesa Redonda y toda otra iniciativa de discusión y análisis sobre el tema de los acuerdos educacionales es para nosotros del más alto interés.

## REFLEXIONES EN TORNO A LA CONSTRUCCION DE UNA POLITICA EDUCATIVA DE CONSENSO

**Marvin Herrera\***

### Perfil histórico

Con motivo de esta Cuarta Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de

Educación en América Latina y el Caribe, es importante destacar algunos rasgos de la evolución histórica de Costa Rica para explicar posteriormente el papel que ha jugado la educación en el desenvolvimiento de la democracia costarricense.

Desde la época de la dominación española en el Valle Central de Costa Rica se formaron pequeñas aldeas de escasa población, cuyos habitantes —descendientes de aquellos españoles llegados en el Siglo XVI y de los indígenas— se dedicaron a la siembra de productos agrícolas en minifundios que les facilitó subsistir sin grandes pretensiones y no permitió la formación

---

\* Marvin Herrera, Ministro de Educación de Costa Rica, Presidente de la Comunidad Económica y Cultural Centroamericana (CECC), varios años Viceministro de dicha cartera, ex diputado a la Cámara Legislativa y experto de destacada actuación en el campo de la educación en su país y Centroamérica, analiza la experiencia costarricense de construcción de una política educativa de consenso, las dificultades que se presentan y los énfasis que son necesarios para superarlos.

de una oligarquía que impusiera su dominación a toda la población, surgiendo en cambio en la mayoría de las aldeas, un casi autogobierno.

El historiador Oscar Aguilar Bulgarelli, dice en uno de sus trabajos sobre los “Fundamentos Democráticos del Sistema Político Costarricense” que esa libertad política, ese ideal democrático, tienen sus raíces clavadas profundamente en ese sistema propio de la época colonial de aquella provincia del Reino de Guatemala.

La dominación española finaliza en 1821 y la independencia se recibió, a diferencia de otras naciones, en forma pacífica, lo que permitió a nuestros primeros dirigentes políticos iniciar el naciente Estado en un proceso de civismo en manos del Primer Jefe de Estado. Este, quien antes de ocuparse de alto cargo había sido maestro, impulsó la instrucción pública, oficializando algunas escuelas privadas que existían. El espíritu democrático de la enseñanza en Costa Rica se define muy bien en un reglamento de la Escuela de Gramática, dado en 1823, que dice:

“El ingreso a la escuela, será franco a toda persona de cualquier edad y condición que sea”.

Así, a la par del niño hijo de padres pudientes, se sentaba el niño pobre. Todos recibían la enseñanza que le ofrecía el Estado o la Municipalidad sin discriminación alguna, lo que constituye un verdadero símbolo de la democracia.

El ejemplo de nuestro Primer Jefe de Estado fue seguido por otros gobernantes que le sucedieron en el poder —como José María Castro Madriz— quienes encontraron en el desarrollo de la instrucción pública un medio más eficaz para que surgieran ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, que anhelaran la libertad y que vieran al gobierno como un producto del sufragio popular, amante de la paz y de la justicia y el medio más adecuado para ordenar y dirigir la vida ciudadana.

Si bien tuvimos Fuerzas Armadas, en la última Constitución del país —la de 1949— en su artículo 12, los constituyentes se encargaron de eliminar y prohibir la existencia de un ejército en nuestra nación, existencia que tantos males y limitaciones ha causado a otros países.

A partir de 1940, la administración de Rafael

Angel Calderón Guardia dotó al país de una legislación social que vino a beneficiar y a proteger los intereses de las clases trabajadoras. Tal legislación, a juicio de expertos, ha sido uno de los factores principales de la paz social y política de Costa Rica.

Muchas reformas tendrán que venir para que Costa Rica todavía logre perfeccionar su “democracia”, pero ellas se irán produciendo por la vía democrática y pacífica, que es la vía que ha escogido el costarricense para realizar sus transformaciones, resolver sus diferencias y lograr continuo perfeccionamiento de su sistema político, social y económico.

### *Experiencias recientes*

Los cambios sustanciales que se han generado en la educación costarricense durante los últimos veinte años, se han realizado mediante la participación de diferentes entidades organizadas. Se observa que estos cambios no se han gestado únicamente en el ámbito de los especialistas, sino que en ellos se ha involucrado a la sociedad fomentando la participación responsable, consciente y oportuna de sus diversos sectores en la toma de decisiones sobre un campo tan sensible y determinante para el desarrollo pleno de un pueblo, como lo es la educación.

Entre las propuestas que se han venido haciendo en educación para propiciar su mejoramiento cualitativo, cabe destacar las siguientes:

### *Plan nacional de desarrollo (1970-1974)*

A partir de la elaboración de tres documentos: “Diagnóstico”, “Los grandes objetivos” y “Programación”, el Ministerio de Educación Pública —MEP— se abocó a realizar —en la perspectiva de comunidad-escuela— 16 jornadas de estudio a lo ancho y largo del país. Las mismas se integraron con representantes de los estudiantes, de las asociaciones de padres de familia, de las Juntas de Educación, de las Juntas Administrativas, de los líderes prominentes de la comunidad, del Clero, de las organizaciones gremiales y del Ministerio de Educación Pública. La información y los criterios recogidos por esta vía, ali-

mentaron los documentos de un Seminario Nacional sobre la educación costarricense en el cual participaron igualmente diversos sectores del país.

Sobre la base de estas deliberaciones se delimitó el Plan Nacional mencionado, puesto en práctica en 1973 luego de tres años de preparación. Este plan abarca todos los componentes del sistema educativo costarricense. Es integral.

### ***La regionalización educativa (1978-1982)***

En 1978 se fortaleció interés por la regionalización del país, para lo cual se conformó una Comisión Nacional de Planificación y Programación Educativa que fue promovida por el Presidente de la República, el Ministerio de Educación, las organizaciones gremiales y con una gran participación popular que manifestó su deseo de mejorar las condiciones y calidad de vida por medio de la educación. Este deseo lleva constantemente al costarricense a la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y políticos por medio de la vía pacífica, del diálogo, del entendimiento, donde la tolerancia democrática juega un papel determinante. Con sustento en esta concepción y sus diversas formas de llevarla a la práctica, se estima que debe intensificarse la acción educativa a fin de que esta sea particularmente eficiente en proveer los instrumentos que conduzcan a un nuevo modelo de desarrollo para el país, orientado a fortalecer más la conciencia de los miembros de las comunidades, la participación, la solidaridad, la justicia, la fraternidad, la capacidad de organización y la preparación para enfrentar los problemas económicos, sociales y de calidad de la educación. Por tal motivo, el 8 de junio de 1978 se promulgó el Decreto que integra la Comisión citada, encargada de asesorar a las autoridades del Ministerio de Educación Pública en la formulación y ejecución de los cambios referentes a la regionalización educativa.

El diálogo nacional realizado en 1979, que involucró a sectores muy amplios de la población y al personal docente y administrativo de la educación, tenía como idea central considerar

que la educación no es sólo objeto de interés del Ministerio, de los educadores, de los padres de familia, ni de los educandos que viven sus efectos, sino que es una empresa social de interés público, una actividad sociocultural y política que requiere y demanda la responsabilidad compartida de todos los sectores de la población.

Posteriormente al Diálogo Nacional, se integraron 32 comisiones regionales –16 técnicas y 16 consultivas– encargadas de hacer los planteamientos de reformulación de la filosofía de la educación y el futuro de la regionalización educativa del país.

Además, se realizaron dos estudios diagnósticos de los problemas de coordinación entre oficinas centrales y las direcciones regionales en 1978, los cuales dieron la pauta para la estructuración del Programa de Regionalización Educativa.

Todas las acciones se plantearon dentro de una concepción de educación permanente, de estímulo a la educación no formal y a las relaciones escuela-comunidad enmarcadas en un modelo de investigación de acción-reflexión.

Igualmente y de modo participativo, se hicieron siete prediagnósticos regionales.

Luego se nombraron diversas comisiones en oficinas centrales: Comisión de Experiencias Educativas Regionales y Locales, Comisión de Planeamiento Educativo Regional, Comisión de Adecuación del Currículum, etc.

Del resultado conjunto de las comisiones, los prediagnósticos y el trabajo de las mencionadas comisiones específicas, surgieron tres documentos que aglutinaron el marco referencial teórico, filosófico, administrativo y legal de la regionalización:

- Proyecto de Regionalización del Sistema Educativo Costarricense
- Marco Conceptual de la Regionalización
- Implicaciones Administrativas y Cualitativas de la Regionalización.

### ***Congreso Pedagógico Nacional***

Inaugurado y apoyado por el Ministro de Educación Pública, Marvin Herrera y organizado por

el Consejo Intermagisterial Asociado (CIMA), conformado por el Sindicato de Educadores Costarricenses, la Unión de Conserjes de Educación Pública, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, el Sindicato Nacional de Profesional en Orientación, la Asociación de Educadores Pensionados y la Asociación de Directores de Educación Media.

Con la participación de sus representantes y los del propio Ministerio de Educación Pública, con “una asistencia aproximada de 350 personas se dio inicio al Congreso en octubre de 1990. Asistieron también padres de familia, educadores, estudiantes, organizaciones magisteriales, municipalidades, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional e Instituto Nacional de Aprendizaje, entre otros.

Entre los temas que se analizaron, figuran: actitud del padre de familia ante el proceso educativo; modalidades educativas; problemática bio-sico-social del estudiante; duración del curso lectivo; medios de educación colectiva; la educación y la cultura y la formación docente.

De esta reunión surgieron las siguientes conclusiones:

- Los currículos deben flexibilizarse para que se adapten a las condiciones de la zona.
- El currículo debe tomar en cuenta: la formación de un estudiante útil a la sociedad y a sí mismo, los valores autóctonos, la identidad nacional, cursos sobre la educación ambiental y la revisión de los programas debe ser periódica.
- Establecer una nueva política curricular que involucre el “aprender a ser, aprender a hacer y aprender a aprender”.
- Introducir una segunda lengua desde el primer ciclo.
- El estudiante debe recibir atención física, social, integral y emocional que permita su desarrollo.
- El Estado debe formular el Código de Ética para todos los servidores públicos.
- Promover la educación sexual integral y la formación del joven orientada hacia la vida conyugal y familiar.
- Los planes y programas deben dar una base

nacional y regional, considerando a la vez la población adulta como un segmento diferenciado. Estos deben darle al egresado la posibilidad de incorporarse con éxito a la fuerza laboral y a la vida cultural del país.

- Establecer los perfiles que se requieren de entrada y salida del docente.
- Superar el excesivo centralismo del MEP y la actitud negativa y pesimista de los funcionarios de las oficinas centrales ante las políticas de desconcentración, así como el excesivo centralismo en la ejecución del presupuesto.
- La urgencia de atender el desequilibrio de oportunidades educativas de calidad que se da entre las zonas del país.

El Ministro, posteriormente, incluyó en sus políticas educativas algunas de las conclusiones obtenidas de dicho Congreso y actualmente se trabaja conjuntamente en otras.

Paralelamente a lo anterior, se ha creado el Consejo Consultivo del Ministro, conformado por el Presidente y el Secretario de cada una de las organizaciones gremiales, con el propósito de intercambiar opiniones y posiciones sobre temas y problemas de la educación. En este espacio no hay negociaciones. Estas se manejan a nivel de los viceministros de Educación, Hacienda, Trabajo y Presidencia, quienes reunidos con los representantes gremiales sí negocian las soluciones a los planteamientos reivindicativos. Ambos mecanismos fortalecen la comunicación y la coordinación con las organizaciones del Magisterio Nacional y permiten superar con menos dificultades conflictos y discrepancias.

### **Proyección a futuro en materia de consenso nacional**

#### *Condiciones del país*

Internacionalmente se ha producido una apertura fuerte hacia la democratización: aquí y allá se levantan nuevas barricadas en defensa del civismo y en contra de la militarización. Más países eligen a sus gobernantes por la vía electoral y caen muros y divisiones que parecían ser inex-

pugnables. Negar esta condición internacional es desconocer lo que acontece en el mundo.

Costa Rica, históricamente, ha fomentado la democracia y ha mostrado madurez política para enfrentar un acuerdo en materia educativa, para apoyar –lo proponga quien sea, políticamente– nuevas propuestas educativas.

Además, las condiciones actuales del país, de fuerte recesión económica, obligan al estudio y al análisis para realizar cambios que no provoquen un alto costo social y económico. De tal manera que se hace imprescindible involucrar a todas las organizaciones que tengan que ver con la educación, a efecto de lograr los objetivos en el menor tiempo, al menor costo posible y con poco desgaste.

### ***Elementos para una estrategia de consenso en materia educativa***

El diseño de una estrategia para alcanzar acuerdos nacionales importantes en el campo educativo no puede desconocer la realidad histórica, social y política del país. En otras palabras, corresponde a las autoridades educativas hacer tal diseño a efecto de garantizarse cierto éxito en la ejecución de la misma. No obstante lo anterior, se anotan a continuación algunas ideas orientadoras:

- A partir de un diagnóstico socioeducativo en íntima relación con el diagnóstico socioeconómico del país y las políticas económicas, generar un Plan de Educación.
- Contar con el Comité Consultor Permanente adscrito al Despacho del Ministro. Estará compuesto por representantes de organizaciones magisteriales y de partidos políticos. (Esta propuesta permitiría lograr una participación en la toma de decisiones por consenso).
- Incluir en los equipos decisorios de los procesos de investigación, planificación y programación a representantes de organizaciones magisteriales y de partidos políticos. (Esto permitiría que los participantes en estos procesos hagan suyas las propuestas de cambio).
- Realizar consultas nacionales sobre problemas específicos de la educación a efecto de

conocer las soluciones que formulan los entrevistados.

- Explorar por medio de las diversas técnicas y medios de investigación el sentir y pensamiento de los actores y beneficiarios de la educación.
- Sensibilizar a los grupos o funcionarios cuyas decisiones son determinantes para el éxito de un cambio en educación: Parlamento, municipios, jerarcas de las instituciones, juntas directivas, etc.
- Difundir las razones y ventajas de las propuestas o de los cambios a los diversos sectores comprometidos en la educación.
- Involucrar a todos los actores endógenos y exógenos de la educación, en la ejecución y seguimiento de los cambios concertados, según su propio ámbito de competencia.
- Propiciar el mejoramiento de las capacidades profesionales del educador y del administrador, así como de sus condiciones y ámbitos laborales.
- Involucrar cada vez más a los padres de familia en las actividades escolares y a las comunidades en el mantenimiento y embellecimiento de los edificios escolares y su higienización.
- Cumplir lo pactado.
- Involucrar a los medios de comunicación social en la divulgación de los cambios educativos y su apoyo a éstos.
- Informar a las escuelas formadoras de docente los acuerdos en el campo educativo, a efecto que estos sean estudiados por los estudiantes de educación.

### **Democracia por consenso**

La práctica costarricense ha sido rica y fecunda en la solución de los conflictos. Esta práctica ha venido configurando un estilo de “democracia por consenso”. Dichosamente, el costarricense –sea funcionario del gobierno o ciudadano en el ejercicio de sus derechos– muestra una actitud de tolerancia, comprensión y de búsqueda de soluciones, en un ambiente pacífico de conversación, diálogo y entendimiento. Se aprecia una disposición a superar conflictos, controversias,

sin renunciar a los legítimos derechos; pero comprendiendo que la “salida convenida” es una forma de progresar sin destrucción, sin irrespetos ni violencia. Y, en países como los nuestros, esta actitud es mucho más favorable para la vida armoniosa y de progreso.

Esto no quiere decir que el enfrentamiento de una discrepancia siempre se haya dado en armonía y cordura; pero, felizmente, la violencia, la agitación social y el enfrentamiento fuerte son la excepción. Muy pocas veces el pueblo tiene que recurrir a la fuerza para hacerse oír.

No hay duda de que el nivel educativo del costarricense es un factor influyente en la conformación de una “democracia por consenso”. A más educación, cuanto mejor sea esta en calidad y cobertura, menor margen de manipu-

lación tendrán quienes, por otros intereses ajenos a los del bienestar de la patria, pretenden mover las masas en contra de las propuestas o de cambios necesarios para promover el mejoramiento de la vida personal o colectiva.

Lo esencial para avanzar hacia una “democracia de consenso” es la disposición de los demócratas para alcanzarla, disposición que es reflejo de sus concepciones, valores y actitudes. Como el hombre es el que construye o destruye, el que avanza o se rezaga, el que tolera o censura, en fin, el que toma las decisiones para hacer feliz o infeliz a la humanidad, debemos promover el valor de la educación en nuestros países y destinar mayores recursos presupuestarios para lograr con estos propósitos nuestras metas de expansión y calidad.

## LA EDUCACION: DESARROLLO INTEGRAL DE LA PERSONA LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD

**Elvia S. Palomera P.\***

La época que nos ha tocado vivir es una de las más ricas e interesantes de la historia. La cantidad de transformaciones que estamos presenciando y la rapidez con que se suscitan nos representan retos que estimulan nuestro afán de superación y desarrollan cada día más la imaginación y la creatividad humana.

Sin embargo a veces es también angustiante pensar que, quizás por la misma rapidez con la que estos cambios se generan, no siempre ellos están orientados con una visión de trascendencia hacia nuestra realización.

Es, pues, necesario despertar una mayor conciencia de la responsabilidad que toda esta riqueza histórica nos brinda y asumir el compromiso de orientar a las nuevas generaciones a su realización integral.

El empresariado mexicano ha ido conformando una visión de la educación acorde a sus principios, los cuales incluyen una concepción del hombre y de la sociedad. Dicha concepción define como objetivo de la educación, el desarrollo integral de la persona, de la familia y de la comunidad, inculcando en ellos los valores que hacen posible ese desarrollo.

Sabemos que la educación es un proceso que no se limita solamente a impartir conocimientos y al desarrollo de habilidades. Sostenemos que es substancial y prioritario dentro del proceso educativo la transmisión de valores en forma consistente y gradual para lograr el desarrollo integral de la persona.

---

\* Elvia S. Palomera P., Secretaria Técnica de la Comisión de Educación del Sector Empresarial del Instituto de Proposiciones Estratégicas de México, reflexiona sobre las posibilidades que el sector empresarial ofrece para formar parte de la configuración de acuerdos nacionales en educación y comprometer su concurso en programas de desarrollo educativo.



Pensamos que algunos de los valores que se deben cultivar en el proceso educativo son: la dignidad de la persona, sus fines, su perfeccionamiento y su progreso; la moral, nuestra tradición cultural, el bien individual y el bien común; la paz, el derecho y la libertad.

Por ello es necesario fomentar una solidaridad activa, que tome en cuenta las profundas desigualdades que padece nuestra sociedad y que promueva la justicia social, evitando la demagogia y suscitando las condiciones reales de superación cultural, social y económica para todos.

Por lo anterior consideramos que, como país, para que la identidad nacional tenga un sólido cimiento en la conciencia de cada mexicano, se requiere reorientar la educación para promover la libertad responsable, la unidad, la confianza en el futuro y el patriotismo fundado en el conocimiento y el aprecio de nuestra historia, de nuestra cultura y de nuestra ubicación en el conjunto de las naciones.

En diciembre de 1989, Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia del país y convocó a los distintos sectores sociales a participar “en el marco de la libertad de educación, a integrar una programa que permita realizar la gran transformación del sistema educativo sin el cual el país no podrá modernizarse ni lograr la equidad”.

El empresariado mexicano ha venido manifestándose sobre la problemática educativa del país de una manera oficial desde hace ya dos lustros, pues ha visto con gran preocupación que el grave rezago existente y la deficiente calidad educativa que imparte el gobierno ha llevado a un empobrecimiento gradual pero sostenido en la educación. Consecuentemente esto ha repercutido no sólo en la calidad educativa, sino también en la operación del sistema educativo como tal, en su administración, en su organización y en su funcionamiento.

Por la importancia del tema educativo se decidió en el seno del Consejo Coordinador Empresarial, máximo organismo coordinador del empresariado mexicano, integrar una Comisión de Educación que funcione participando activamente, entre otros de sus objetivos, en la

formulación de propuestas, en la discusión con las autoridades de la Secretaría de Educación Pública de los asuntos que nos incumben.

### **Visión del sector empresarial sobre el sistema educativo del país**

En octubre de 1989 se hizo la presentación del Programa de Modernización Educativa 1989-1994, que es el proyecto que hace el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a través de la Secretaría de Educación Pública del país.

Dicho documento llamó la atención por la objetividad en los diagnósticos que presenta y por el discurso que desarrolló, sorprendentemente más cercano y más familiar a lo que podríamos llamar lenguaje no gubernamental.

Ciertamente, el problema de la erosión cualitativa de la educación no es privativo de nuestro país. Las ideologías socialistas, tan en boga durante los últimos tres decenios, dieron lugar y promovieron el cambio de los contenidos pedagógicos en los planes y programas educativos. Dichos contenidos fueron en parte sustituidos por una fuerte carga ideológica y se diseñaron más para la divulgación que para la enseñanza. Se dio respuesta a la pregunta ¿hacia dónde quiero dirigir al sujeto de la educación y a través de qué medios?, olvidándose de que el sujeto de la educación es el hombre, que tiene su fin propio y la libertad para elegir los medios para lograrlo; de que la educación es un proceso en el que intervienen distintos elementos y que dura lo que el sujeto dura; y de que tiene por objeto el ayudar y facilitar la realización de las capacidades y potencialidades de la persona.

El resultado de este tipo de “educación” ha sido pernicioso, pues lo más grave de todo es que ha olvidado la realidad del educando y de su entorno. La educación se distanció enormemente del hacer diario. Los educandos no pueden ver porque no se les ha enseñado como relacionar lo que les obligan a memorizar, con su realidad y su hacer cotidiano. La escuela no enseña a aplicar o a servirse de los conocimientos que de alguna manera entrega.

Puede decirse que en general existe un divorcio

entre el mundo de las ideologías y el mundo fáctico, práctico de la vida cotidiana y del trabajo.

Como consecuencia, la ciudadanía queda frustrada por su falta de capacitación y esto se convierte en actitudes negativas frente al trabajo, carencia de iniciativa y afán de superación y poco espíritu emprendedor.

Así, los dirigentes del país impulsaron los esquemas mentales y los movimientos sociales que intentaban la reivindicación de los "marginados" a través de la distribución de la riqueza para lograr una justicia social.

Afortunadamente, en estos momentos es obvio para todos que aún en el supuesto de una distribución justa, la riqueza es un bien limitado y que lo importante no es la riqueza misma, sino la capacidad de un pueblo o de un individuo para generarla y difundirla.

Estas circunstancias confluyeron con otros graves problemas, que de alguna manera también son comunes a toda Latinoamérica, entre los que están la explosión demográfica y el cambio acelerado y necesario que supone el paso de sociedades predominantemente rurales a sociedades mayoritariamente urbanas.

En el caso mexicano, este proceso ha durado escasos sesenta años y ha significado una carga económica de exigencias de servicios, salud, vivienda, transporte y educación.

Concretamente en educación, hemos de reconocer que se han logrado impresionantes avances en cuanto a infraestructura y desarrollo de la planta operativa; y que en educación superior se han hecho grandes esfuerzos los últimos treinta años. Es obvio que la respuesta que el gobierno ha dado al problema de la educación es más cuantitativa que cualitativa. Sin embargo, todavía a la fecha la demanda escolar no está satisfecha plenamente en primaria y en los siguientes niveles la oferta educativa resulta insuficiente.

En cuanto a la calidad de la educación, hemos ya apuntado como, desde el momento en que el planteamiento es parcial o ideologizado, no puede lograrse. La falta de un sano intercambio de puntos de vista, el temor a la pluralidad que enriquezca los contenidos y las metodologías,

han llevado al proceso educativo a un anquilosamiento producido por el autoritarismo y la uniformidad establecida.

En la empresa, se considera que la calidad es el resultado de un proceso que naturalmente la genera; por esto, técnicamente en el proceso educativo los planes, los programas, los contenidos y los métodos son factores esenciales para lograr la calidad educativa. Por esto es necesario que todos estos factores se desenvuelvan en un clima de pluralidad que confluyan y se concilien para la calidad.

Una de las grandes fallas que el empresariado encuentra en el sistema educativo y que ha reiterado en distintas ocasiones, es la falta de consistencia axiológica. Esto es definitivamente grave pues irremediablemente esta inconsistencia se verá reflejada en la sociedad.

Así, junto a los muchos valores y virtudes que tenemos los mexicanos, son preocupantes las muestras de algunas actitudes negativas tales como simulación, apariencia, escepticismo, desconfianza, pasividad, incredulidad, división e incertidumbre sobre la identidad nacional. Actitudes que son derivadas de las deficiencias educativas y del padecimiento de procesos graves de injusticia, corrupción, autoritarismo, demagogia, inmoralidad y violencia.

Por esto es necesario inculcar pedagógica y consistentemente los valores que coadyuven a fortalecer la conciencia e identidad nacionales y a lograr la participación y el interés de los educandos de todos los niveles educativos, en la modernización del país.

Otro de los grandes problemas del sistema educativo señalados por el sector empresarial es la formación, capacitación y actualización del magisterio. Es apremiante mejorar la formación de maestros y garantizar que sean suficientes en número y calidad.

Si bien es cierto que la familia pone las bases y principios de la educación, la misión del maestro, del educador, es enseñar al educando a desarrollar sus capacidades sistemática y armoniosamente. Al respecto, la sociedad y el maestro mismo deben hacer una revaloración de la misión y de la vocación del docente, con la

finalidad de adoptar una actitud más profesional. Los maestros son educadores, no transmisores de conocimientos.

De aquí que el sistema educativo de un país se evalúe por la calidad, integridad, competencia y vocación de sus maestros.

Por esa distorsión en cuanto a la misión magisterial causada por el férreo control del aparato sindical; por el burocratismo y las deficiencias administrativas del sistema educativo; por el contenido ideologizado de algunos programas y textos, en nuestro país la persona y la labor magisterial tienen poco reconocimiento social y al trabajo docente se le concede un nivel de retribución económica inferior al de otras profesiones.

Esto último se ha agravado, no sólo en México sino en Latinoamérica y por el deterioro de la economía, los presupuestos educativos se han reducido a pesar de que los gastos reales se han incrementado, resultando especialmente castigado el renglón de salarios.

Esto genera un círculo vicioso sumamente peligroso, pues como si fuera alternativa se han buscado posiciones políticas partidistas, impulsados por un sindicalismo desnaturalizado, lo que ha provocado que el comportamiento profesional de algunos docentes deje mucho que desear; se presentan problemas de absentismo e incumplimiento de sus responsabilidades, ya sea por el ejercicio de un doble puesto o por su dedicación a actividades de la política partidista y en general por la falta de un sentido de compromiso que se refleja en deficiencias formativas o vocacionales.

La medida gubernamental de elevar la educación, normal a nivel de licenciaturas ha producido una hipertrofia curricular en la profesión, aumentando el déficit de maestros que en un futuro cercano será grave.

El empresariado piensa que es indispensable cambiar la actitud del magisterio y aplicar más su visión para que tengan conciencia de las transformaciones que se están dando y las todavía mayores que deberán producirse, si queremos acceder a mejores niveles de vida. Sólo contando con maestros responsables y capaces se lo-

gará llevar al país a un nivel educativo de alta calidad.

Por parecernos ilustrativo citamos el comentario de un importante empresario mexicano, al hablar sobre la educación del país: ...“en las empresas debemos conformarnos con egresados que escasamente saben escribir castellano y que ignoran la geografía. Es frecuente que licenciados en administración ignoren lo que es el “libor”, la fuente de divisas de Madagascar, la ubicación de Zambia o a qué país pertenece la ciudad de Concepción... no nos interesa en las empresas tener ingenieros con amplísimos conocimientos de ecuaciones diferenciales, contadores que analicen con gran sofisticación estados financieros o licenciados en administración que definan las catorce partes en que se divide la mercadotecnia. Anhelamos estudiantes que sepan pensar y que con humildad se incorporen a las microculturas en que les toca trabajar”.

“Necesitamos que haya capacidad de análisis y de diagnóstico. Que sepan entender los problemas, evaluarlos, priorizarlos e interpretar sus posibles soluciones. Deben los educandos tener la capacidad de emprender, de utilizar su creatividad, de desarrollar su imaginación en la solución de problemas y el entrever diseños originales”.

“Por último, deben tolerar; esto es, trabajar en grupo plurales porque vivimos en una sociedad plural. Deben poder respetar a quien piensa distinto de ellos y tener la prudencia y la agudeza para colaborar con él”.

Esto que está dicho en función de la educación superior, es también aplicable a la educación básica, puesto que esta debe tender a enseñar a los niños y a los jóvenes a pensar, a entender, a crear y a tolerar.

### **Propuesta gubernamental a la modernización educativa. Participación y concertación**

El empresariado mexicano está convencido de que la viabilidad de la modernización del país y el progreso real de los mexicanos depende de la

conjunción de esfuerzos de la sociedad y su gobierno.

De aquí que la propuesta gubernamental sobre la modernización educativa, planteada como una movilización de la sociedad para el estudio de soluciones y alternativas de la educación nos parece sumamente interesante.

Pensamos que es necesario y fundamental lograr la participación de la sociedad en la tarea educativa. La modernización educativa, la mejor formación de maestros, la superación del nivel académico y la educación integral serán posibles si la sociedad participa activamente en la educación.

Por otra parte y con motivo de la entrega del Programa de Modernización Educativa, el presidente de México expresó que "... la modernización educativa significa una nueva relación del gobierno con la sociedad; un incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo. Implica la solidaridad como actitud, como enfoque y como contenido educativo; exige un compromiso de eficacia que sólo se cumple si las vidas de los mexicanos son mejores y si los propósitos nacionales se cumplen".

Siguiendo la nueva línea gubernamental de apertura y participación, en la citada ceremonia el Secretario del ramo, Manuel Bartlett Díaz manifestó: "de particular importancia ha sido la colaboración de las organizaciones sociales y el sector privado. Además de su concurrencia en la consulta y de su integración de las comisiones de trabajo, sus representantes se reunieron con las autoridades educativas de una manera frecuente y franca, para hacer patentes sus demandas y su voluntad de sumarse a la modernización educativa...". "Por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari, se iniciarán de inmediato diversas reuniones de concertación para la ejecución del programa...". "...La modernización educativa significa transformaciones profundas que revierten inercias, modifican las prácticas y requieren nuevas actitudes. Existen las condiciones para realizarlas".

A escasos diez años de finalizar el siglo XX y cara al comienzo del año 2000, en medio de una época riquísima en nuevas propuestas de cam-

bio de modelos, estructuras, pensamiento, y sobre todo adoptando ya una nueva sensibilidad en relación a la cultura, entramos así en el rico y provechoso proceso de concertación.

Sabemos, en el empresariado, que ante la problemática actual del mundo, ante el inminente logro de la Comunidad Europea en 1992, ante el tratado de libre comercio Estados Unidos-Canadá-México y ante la Cuenca del Pacífico, debemos, de manera acelerada, diseñar una educación que incorpore los ingredientes de calidad-productividad en la enseñanza y que reconozca que tendemos a formar ciudadanos –si se me permite la expresión, muy mexicanos– cimentados en nuestra identidad cultural, pero proyectados en gestión a un plano ecuménico. Por lo que debemos orientar toda la educación hacia nuestros valores, buscando siempre el desarrollo integral del hombre sin deformaciones, sin arrancarlo de su contexto histórico, robusteciendo las creencias, las costumbres, las virtudes y el estilo propio de actuación de nuestra cultura.

Sin duda estas consideraciones han llevado a los interlocutores a escucharse con ánimo de apertura y dentro de un ambiente franco pero respetuoso, en el que ha imperado la serenidad que ha dado claridad, y la fortaleza para sostener como criterio único que lo importante es lograr la modernización educativa del país.

Es obvio que la credibilidad, el diálogo, la buena fe y la disposición de conciliación son factores indispensables en la creación de un clima favorable para el establecimiento de un pacto social, indispensable para la concertación.

Gran parte de la sociedad mexicana y el empresariado entre otros, está convencida de que la legislación educativa es perfectible si se adapta a las nuevas condiciones de México y a los derechos humanos relativos a la libertad educativa, tomando en cuenta la importancia que la sociedad mexicana y el mundo entero dan a este tema.

Cualquier intento de concertación contará con un factor de credibilidad y solidez si se dan pasos significativos al respecto, ya que el marco jurídico es, sin duda, una de las claves para lograr la modernización educativa y mejorar en conse-

cuencia la relación entre el gobierno y la sociedad, que se ha deteriorado por rigidez, centralismo, ideologización y jacobinismo en la educación.

Pensamos que por esto es perentorio que se reconozca en el nivel constitucional mexicano, lo que sus gobiernos han firmado en tratados internacionales respecto a la libertad de educación y al derecho prioritario de los padres de familia en la educación de los hijos (Artículo vigésimo sexto de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, del 10 de diciembre de 1948. Artículo décimo tercero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966).

Ciertamente la educación es un derecho primario de los padres sobre los hijos, pero también es un derecho primario la libertad de educación. Es necesario que se eduque con libertad y para la libertad.

Por otra parte, es también un derecho humano de todas las personas el recibir y transmitir educación, ya sea en la escuela o fuera de ella. De aquí que la educación sea un derecho y una responsabilidad de los que participa toda la sociedad.

Así, cada cuerpo social juega un papel específico en la tarea educativa. Los padres de familia, el gobierno, los maestros, la iglesia, los empresarios, los obreros, los medios de comunicación, las asociaciones, tienen una obligación que cumplir y una responsabilidad compartida.

El papel que el gobierno desempeña en la tarea educativa es el sufragar subsidiariamente el costo de la educación (con recursos provenientes de los impuestos de los integrantes de la sociedad) y establecer las bases para el reconocimiento de validez oficial a la enseñanza impartida por particulares o por dependencias del mismo gobierno. Su función es multiplicar las alternativas de solución y no obstaculizarlas.

Vale decir aquí que, en consecuencia, la educación impartida por particulares no es una concesión del gobierno sino un derecho social, lo cual hace necesaria la adecuada participación de los representantes de la sociedad en todos los campos de la tarea educativa.

Sabemos que el reconocimiento de estos derechos humanos crearía un clima favorable para el fortalecimiento del pacto social y conllevaría a lograr la credibilidad en el gobierno, tan necesaria actualmente, cara a los cambios que el proyecto de economía global está acelerando.

Por justicia, debemos señalar que si bien la falta de compromiso de la sociedad frente al problema educativo es real, lo es también que el sistema educativo tampoco ha formado ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones cívicas. Esta formación cívica permitiría una mayor vertebración social que fomentaría un mayor desarrollo de la democracia. Desafortunadamente esta situación la encontramos frecuentemente en Latinoamérica y no es sino la consecuencia de años de paternalismo gubernamental en materia educativa.

Sin entrar a mayores detalles, la educación de nuestro país está regulada por el artículo tercero de nuestra Constitución Política. A pesar de la riqueza que este implica, provoca ciertas suspicacias que desaparecerían al perfeccionarlo. Por ejemplo, entre otros en la fracción segunda se establece: “Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier otro tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno”.

El mismo artículo en su fracción quinta dice: “El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares”.

Obviamente el perfeccionamiento del artículo tercero implicaría necesariamente el perfeccionamiento de otras leyes, como la actual ley Federal de Educación, las leyes Estatales de Educación y reglamentos igualmente obsoletos.

Otro proceso delicado de concertación que

deberá resolver el gobierno, ya que es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la modernización educativa y que debe llevarse a cabo a corto plazo si existe realmente la voluntad política, es la descentralización de la educación. Esto implica el dejar en manos de las entidades federativas la administración, organización, planeación y programación de la educación.

El mayor obstáculo que se presenta a la descentralización es la oposición sostenida por el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, el mayor sindicato en cuanto al número de afiliados de toda Latinoamérica, que considera la medida como una maniobra para su atomización, anteponiendo al desarrollo y al progreso real de la sociedad sus conveniencias particulares y posiciones políticas adquiridas.

La concertación habrá de darse también entre las distintas instancias gubernamentales, pues existen asuntos que exceden al sistema educativo. Por ejemplo, tendrán que establecerse estímulos fiscales para la inversión en instituciones educativas así como el permitir a los padres de familia la deducibilidad de los gastos educativos, pues esto coadyuvaría para interesar a la sociedad a secundar solidariamente al gobierno y los esfuerzos de éste en la búsqueda de soluciones de la problemática educativa.

Este punto excede el ámbito educativo por ser un asunto de hacienda pública. Lo mismo pasa con precisiones en materia de capacitación para el trabajo, pues toca asuntos laborales.

El empresariado también habrá de llevar este espíritu de concertación a su seno. Concretamente y por considerarlo prioritario, el problema planteado en relación a la influencia que tienen los medios de comunicación en la educación y en la cultura, tendrá que ponderarse y discutirse más.

No se puede admitir que siendo la televisión y la radio de una gran importancia para la transmisión de valores y para el reforzamiento de los mismos, permanezcan ajenos al clamor nacional para su desmonopolización –tanto pública como privada– para que así estuvieran al servicio de la educación.

## **Vinculación que debe existir entre el sector educativo y el productivo**

El empresariado ha sido consciente de que el sistema educativo actual no suscita en el alumno la comprensión ni el interés por las actividades productivas, ni por el progreso económico; que no satisface las necesidades del país, según el perfil y número de sus egresados actuales; y que no está preparado para asimilar la tecnología constantemente cambiante del mundo moderno.

Además la infraestructura de educación técnica no es suficiente para enfrentar la competencia internacional.

Fue preciso pues –y de hecho es uno de los compromisos de la Comisión de Educación del sector empresarial– incrementar la vinculación entre el sector educativo y los sectores productivos. Intensificar una comunicación entre ambos permitirá ofrecer mayores, mejores y más productivas oportunidades de trabajo a la juventud mexicana, requisito indispensable para el progreso del país no sólo en el actual contexto nacional sino en el internacional, al cual no es posible sustraerse dados los adelantos científicos y tecnológicos.

Así, uno de los objetivos de dicha Comisión es buscar las mejores fórmulas de concertación y coordinación, tanto con las autoridades como con instituciones y asociaciones –públicas y privadas– que actúan e influyen en la educación.

Siguiendo esta línea, el empresariado y el sector educativo firmaron en febrero de 1990 un convenio de concertación y vinculación en materia de educación tecnológica. Este convenio representa la formalización, de manera permanente, de las acciones específicas y eventuales que de alguna forma se venían dando.

En la ceremonia de la firma de dicho convenio, con la presencia del presidente Carlos Salinas de Gortari, Jorge Ocejo Moreno, entonces presidente de la Comisión de Educación y la Confederación Patronal de la República Mexicana manifestó:

“Fomentar la vinculación entre los sectores educativo y productivo, nunca ha sido visto

como tender puentes entre dos islas, sino como la preocupación común de retroalimentar dos motores del desarrollo, dos foros de creatividad, para concertadamente hacer mejor lo que existe y, sobre todo, para que sea viable diseñar y realizar los nuevos servicios educativos con una visión más realista y moderna, y con una relación más estrecha y abierta entre ambos sectores”.

“Nos preocupa que muchos mexicanos no tengan capacidades y habilidades para incorporarse al proceso productivo. Nos preocupa que muchos egresados tienen actividades negativas ante el sector productivo. Nos preocupa el bajo nivel académico de muchos estudiantes”.

“La educación y el trabajo, cuando están bien orientados y dirigidos, están siempre al servicio del ser humano y de la sociedad en su conjunto”.

“Hablar de vinculación y concertación entre el sector educativo y el sector productivo, es encontrar las raíces comunes de la educación y del trabajo humanos”.

“El ser humano por sus enormes potencialidades y limitaciones tiene el derecho de recibir y el deber de educarse y educar”.

“El ser humano, por sus capacidades y necesidades tiene el deber y el derecho de trabajar y de organizar el trabajo humano”.

“El desarrollo de los sistemas educativos y de los sistemas productivos está en función del ser humano concebido integralmente”.

“El sector productivo no valora a sus actuales trabajadores, así como tampoco a los estudiantes, sólo por sus habilidades, sino que al organizar su trabajo también se esfuerza por facilitarles bienestar y bien ser y contribuir para que los centros se organicen para consumir el bienestar y el bien ser de los estudiantes”.

Es obvio que el sistema educativo como tal, no solucionará el problema económico del país. Sin embargo es innegable que influye en gran medida en las posibilidades de generar alternativas de solución.

De aquí la necesidad de orientar a los educandos hacia la productividad, el trabajo, el ahorro, la laboriosidad y la honestidad, desde los niveles educativos básicos.

Ciertamente la empresa capacita, pero es necesario que las personas que reciban esa capacitación hayan tenido previamente, a través de la escuela, una orientación hacia el trabajo productivo.

Por otra parte, la capacitación deberá estar orientada hacia la productividad, hacia la búsqueda de la calidad no sólo en el trabajo sino también en la vida cotidiana. La capacitación debe actuar en función de un desarrollo integral del hombre.

Dentro del contexto empresarial mexicano, es absurdo suponer que la finalidad de una educación orientada a la productividad o de una capacitación inspirada en el mismo propósito sea la de lograr mano de obra barata.

Desafortunadamente esta idea es frecuente en el medio magisterial y de especialistas de la educación, lo que demuestra que existe un divorcio entre el mundo académico y el de la empresa.

Quizás esto se deba a que en el mundo de la empresa lo que cuenta son los resultados concretos; ya sea a corto o mediano plazo, estos resultados pueden o no darse.

Por otra parte es evidente que en niveles educativos superiores aún quedan resabios de ideologías contrarias a la empresa, lo que predispone y obstaculiza la vinculación. Sin embargo, estas situaciones van siendo cada vez las menos y ciertamente que el intercambio de información favorece y amplía el conocimiento mutuo de ambos sectores.

Muy brevemente y sin pretender que sea una especie de relatoria de consejos, quiero señalar los puntos que por experiencia personal, me parecen más relevantes en materia de concertación y vinculación.

- La vinculación se dificulta grandemente si no se tiene un antecedente de concertación y, por lo tanto, de aceptación por ambas partes.
- Es conveniente que ambas partes estén convencidas de la necesidad de la vinculación en función de un objetivo común.
- Facilita el proceso el que las partes perciban con claridad el beneficio que implica el establecer dicha vinculación.

- En términos generales, el sector educativo desconoce más al sector productivo que viceversa.
- Cuanto más amplio sea el intercambio de ideas e información, las posibilidades de lograr la vinculación aumenta, pues el conocimiento mutuo es más y mejor.
- La conveniencia de tratar los problemas y deficiencias de ambas partes con toda sinceridad, evita un estéril y desgastante duelo de posiciones.
- Todos sabemos que el problema de fondo en la vinculación es un problema de actitudes y de comunicación, por lo que es necesario que con visión madura se ejercite la humildad, el respeto y la tolerancia.

En realidad los puntos anteriores son muy obvios y resultan un tanto simplistas; el expresarlos me tomó pocos minutos, pero puedo asegurarles que el llevarlos a cabo nos tomará un poco más.

## APORTE EDUCATIVO DE LA IGLESIA EN ACUERDOS NACIONALES

**Antonio Bachs S.J.\***

En Jomtien nos propusimos tres objetivos: Educación para todos; erradicación del analfabetismo y educación de calidad.

Se vio la necesidad de convocar a todas las fuerzas vivas de la sociedad para realizar esta Cruzada Educativa hasta el año 2000.

El primer punto es muy claro: ningún niño debe quedarse sin educación.

El segundo punto es más complicado: los que se quedaron sin educación deben llegar al menos a escribir, a leer, a calcular.

El tercer objetivo es mucho más complicado. La educación que se dé debe ser de “Calidad” y una educación en *Valores*.

Representó a Fe y Alegría, Institución de la Iglesia que tiene 36 años funcionando en 11 países y ha creado en Latinoamérica 450 Centros Educativos de diversa índole con unos 350 000 alumnos.

Fe y Alegría, Movimiento de Educación Popular, creemos que es una ayuda válida en nuestro continente para la niñez, juventud y población marginada sin oportunidades.

Fe y Alegría ha ido respondiendo a los retos y desafíos de nuestros pueblos empobrecidos con opciones educativas diferentes.

Lo que ha hecho –y creemos que seguiremos ofreciendo– ha sido y es obra de muchos, cada uno ha aportado su grano de arena con pasión, con esperanza y sacrificio. Es una expresión real de coordinación de fuerzas del Estado, la Iglesia, organismos no gubernamentales y las fuerzas vivas del pueblo: autoridades, dirigentes y pobladores.

Latinoamérica está viviendo una situación social, cultural y económica de gran desconcierto. El mayor problema crítico creemos es definir y satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los ciudadanos. Es decir que además de saber leer y escribir, adquieran los conocimientos básicos y la capacitación necesaria que les permita mejorar la calidad de su vida en el hogar, en su comunidad y en su país.

La única alternativa que vemos posible es que toda la sociedad, entidades civiles, religiosas y no sólo el Estado se comprometan a apoyar la educación del país.

Para ello hace falta un nuevo marco relacional,

---

\* Antonio Bachs S.J. Coordinador general de Fe y Alegría.



cultural y una nueva concepción sobre el papel de la educación.

Creemos que la educación debe promover o posibilitar la formación de un ser humano distinto, capaz de entregarse con inteligencia, valor y ecuanimidad a los problemas del futuro. Dispuesto a comprometerse en la construcción de una sociedad orientada hacia el logro de la plenitud del hombre y que todos los ciudadanos puedan desarrollar todas sus capacidades creadoras.

La propuesta educativa de Fe y Alegría, su reflexión, metodología, dinámica de acción, organización, es un aporte a la educación del país. Desde su experiencia y reflexión aporta y participa en la elaboración de nuevas propuestas educativas para los países, coordina a nivel nacional y local e incluso facilita a otras instituciones y ONGs preocupadas por la educación, una red de colegios y centros para canalizar sus experiencias y que estas puedan tener posteriormente un efecto multiplicador; así respondemos juntos a los problemas concretos de la realidad educativa y social de cada uno de nuestros países.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos tomó conciencia de que los Estados no pueden resolver el problema educativo por sí solos y se necesita la colaboración de todas las fuerzas vivas de la sociedad para intentar cubrir la mayor demanda educativa de los países, en nuestro caso concreto de Latinoamérica y el Caribe.

Me piden como institución de la Iglesia que aporte mi punto de vista en relación a actuales o posibles acuerdos "bilaterales" que ayuden a conseguir los objetivos señalados en Jomtien que, en definitiva, coinciden con la Carta Magna de los Derechos del Niño y de los Derechos Humanos.

Nos encontramos con varios *handicaps* que no puedo dejar de mencionar si es que queremos buscar soluciones realistas a nuestros problemas y queremos llegar al año 2000 cubriendo los objetivos de Jomtien.

Los países que presentan los problemas educativos más álgidos son los del Tercer Mundo.

La diferencia de gasto por estudiante en los países desarrollados y los del Tercer Mundo es alarmante: mientras hay países que gastan hasta 5 000 dólares por alumno al año, otros no llegan a 30 dólares. Mientras hay países que tiene 25 ó 30 alumnos por salón de clase, otros tienen 150 y hasta 200.

Encontramos países con profesores bien remunerados, con una óptima capacitación pedagógica. En otros, los profesores reciben sueldos que no les permiten satisfacer sus necesidades básicas vitales y con una escasa o nula capacitación pedagógica.

El problema educativo, concretamente en América Latina y el Caribe está afectado por el enorme empobrecimiento de nuestras naciones. Empobrecimiento derivado por la carga de una deuda externa impagable, materias primas infravaloradas y un deficiente aparato productivo.

Nuestros países adolecen de adecuadas conductas éticas por la crítica situación económica y la deficiente educación o poca calidad educativa, agravando con ello los problemas estructurales de cada uno. Constatamos como consecuencia, la falta de conductas éticas y ausencia de valores, la pérdida del sentido de autoridad, unas inadecuadas relaciones humanas y dificultades de construir democráticamente nuestros países, desterrando la violencia y promoviendo la vida y la paz.

Un tercer problema social que afecta nuestra realidad educativa es el enorme crecimiento demográfico. Ello significa, por ejemplo, que países con apenas 20 millones de habitantes, incrementan en 300 mil el número de alumnos que cada año deben incorporarse al sistema educativo. Esto supone 3 500 aulas nuevas por año, 7 000 profesores y más de mil empleados administrativos. Este reto nos enfrenta a decisiones difíciles: escolarizar a todos los alumnos gravando la calidad educativa o dejar sin educación a grandes sectores de la población.

¿Qué pueden aportar los organismos de la Iglesia a la educación ante estos enormes retos que se nos presentan?

La Iglesia tiene una tradición educativa muy larga y significativa tanto a nivel mundial como

latinoamericano. Hay muchas congregaciones religiosas cuya misión es exclusivamente educativa, igualmente que muchos laicos formados en institutos religiosos, tienen una auténtica mística educativa.

Todo el potencial educativo de la Iglesia cuando se coordina y une esfuerzos con el potencial de los gobiernos significa una gran rentabilidad en la educación de nuestros países. Realidad que es posible si se potencian diversos acuerdos con el Ministerio de Educación.

Durante mucho tiempo, diversas instituciones educativas de la Iglesia proporcionaron una educación de calidad exclusivamente a familias solventes, con un alto costo educativo que era pagado por los padres de familia.

En la medida que se han ido realizando convenios de la Iglesia con el Estado, se ha registrado un gran enriquecimiento en la realidad educativa de cada país y se ha ido derivando el potencial educativo de la Iglesia a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

El enriquecimiento ha sido mutuo. Ha posibilitado que la Iglesia esté más presente en los sectores populares ofreciendo una educación en valores, una educación de calidad y que se pueda atender a una mayoría poblacional donde la presencia del Estado es más difícil.

Algunos países latinoamericanos, que fueron conscientes del potencial educativo de la Iglesia, pudieron proyectar su fuerza y riqueza hacia los sectores más empobrecidos gracias a los acuerdos y convenios que se hicieron con los Estados. Ello ha posibilitado la creación de cientos de colegios e instituciones educativas distribuidos en dichos sectores.

Es obvio que la Iglesia no puede responder a toda la demanda educativa de cada país. Pero es cierto que tiene una fuerza multiplicadora notable cuando une sus esfuerzos propios con los del Estado.

¿Qué puntos básicos contienen los convenios de la Iglesia con el Estado?

- El gobierno asume el pago del personal de los centros.
- El personal es propuesto por la institución y nombrado por el Ministerio de Educación.

- La institución aporta la infraestructura necesaria.
- La institución transfiere su experiencia educativa al personal y apoya su formación humana, capacitación pedagógica y mística de servicio, posibilitando una educación adecuada a la pluriculturalidad del país. Esto origina cambio de metodología, currículos...
- La institución se compromete a capacitar y promover la participación activa de los padres de familia en la complementación y mantenimiento de la infraestructura y en apoyar el proceso educativo de sus hijos.

¿Cuáles son los campos en que las instituciones católicas podrían estar interesadas en establecer convenios?

- Educación formal en todas sus modalidades.
- Institutos superiores y pedagógicos.
- Educación radiofónica que puede ser significativamente multiplicadora.
- Formación y capacitación permanente de profesores.
- Educación en y para el trabajo productivo.
- Fomento de textos y material educativo al alcance de las mayorías.
- Centros de servicios de apoyo a la formación de profesores.
- Escuelas de padres.
- Centros de educación no formal para la formación de: promotores de salud, promotores para el desarrollo de la comunidad, promotores de estimulación temprana para niños menores de cinco años, generación de empleo para jóvenes, formación y capacitación de líderes.

Termino con una reflexión final: hoy nuestros pueblos y, sobre todo, nuestros hombres y mujeres con vidas sin "rostros humanos", asediados por el hambre, la violencia, la muerte... exigen de nosotros unir esfuerzos y no dispersarlos. El papel de muchas ONGs ha venido a ser muy importante en países del Tercer Mundo. Sin embargo es una urgencia estrechar vínculos y relaciones para que, sin perder su propia identidad, las diversas ONGs, instituciones de Iglesia, estrechemos vínculos con el Estado potenciando la eficacia de nuestras acciones.

Esta es la experiencia de Fe y Alegría. Allí

donde hemos podido establecer estos convenios, no sólo estamos atendiendo a miles de niños, jóvenes y adultos. Hemos podido también captar recursos del exterior para la infraestructura; nuestros centros se proyectan más allá del aula para acompañar a la población donde éstos se ubican, en acciones que miran a su desarrollo integral; la experiencia concreta nos permite también pronunciar, con autoridad, una palabra que facilita adaptaryexperimentarmetodologías,

currículos... que correspondan a situaciones concretas y respondan a la diversidad pluricultural de muchos de nuestros pueblos.

Necesitamos pues articular nuestros esfuerzos y unir estos al de nuestros gobiernos. Nuestros países necesitan producir no sólo bienes. Tenemos la obligación de producir *sociedad*. Generar una sociedad que dialoga sus diferencias, integra sus nacionalidades y construye *Estado*.

## LOS PARLAMENTARIOS Y LOS ACUERDOS NACIONALES EN EDUCACION

**Andrés Cardó Franco\***

El tema que se me ha asignado comprende las siguientes proposiciones que trataré de analizar sirviéndome de la experiencia parlamentaria que vengo asumiendo y en el marco de otra ejecutiva que me tocó desempeñar cuando estuve al frente de la cartera de Educación, como Ministro de Estado durante la Presidencia de la República de Fernando Belaúnde. Estos temas son:

- Formas que los Parlamentos pueden plantear para contribuir a la gestación de acuerdos nacionales.
- Juridicidad requerida para que los contenidos

de dichos acuerdos puedan influir en las políticas de corto y largo plazo.

- El papel de los Parlamentos en la construcción de consensos entre los partidos políticos y otras organizaciones.
- Participación de los Parlamentos en el seguimiento de los acuerdos nacionales, concordando su evaluación y control con el Ejecutivo.
- Amplitud de la concordancia entre acuerdos generales y los específicos.

Son cinco temas alrededor de los cuales y en forma particular han escrito numerosos especialistas en el Derecho Constitucional, por lo que mi trabajo tiene como fundamento metodológico tanto las opiniones técnicas como los que surjan de mi propia práctica. Es obvio que siendo los concurrentes de esta reunión personas altamente conocedoras de cada uno de los ítems precisados, mi exposición se enriquecerá con el aporte de los participantes, a los que me anticipo a formular mis agradecimientos profundos.

### **Formas parlamentarias para contribuir a la gestación de acuerdos nacionales**

Los Parlamentos contemporáneos, como lo han destacado los tratadistas tales como Maurice

---

\* Andrés Cardó Franco, Presidente de la Comisión de Educación del Senado de Perú, persona ligada a iniciativas legislativas sobre educación, se refiere a las maneras cómo los Parlamentos pueden contribuir a la gestación de acuerdos nacionales y qué juridicidad requieren sus contenidos para influir en las políticas corto y largo plazo. El papel de los Parlamentos en la construcción de consensos entre los partidos políticos y demás organizaciones e instituciones de la sociedad civil, más allá de sus habituales labores legislativas y cómo los Parlamentos pueden participar en el seguimiento de los acuerdos nacionales compatibilizando labores de evaluación y control con el Poder Ejecutivo y demás actores sociales comprometidos en los acuerdos

Duverger, André Hanvion, Manuel García Pelayo, Carl J. Friechich, Karl Loewenstein, son frutos de elecciones nacionales a las cuales concurren los ciudadanos identificados como tales previo el cumplimiento de ciertos requisitos. Con frecuencia han sido presentados por partidos políticos con proposiciones ideológicas que llegan hasta la incompatibilidad, como ocurre en el caso de partidos que se oponen a las bases constitucionales del Estado. Otras veces ocupan un escaño parlamentario por sus propias aptitudes carismáticas o por su ductibilidad para desenvolverse en el terreno de la política. En una palabra, la elección de los representantes parlamentarios es, en esencia, un reflejo de la disparidad de criterios propio de un sistema democrático, de donde se infiere la mayor dificultad para conseguir que la múltiple gama de intereses reflejado en la elección pueda convertirse fácilmente en un proyecto de concertación para obtener acuerdos nacionales.

Los partidos temen que las convergencias limen las aristas divisorias y les hagan perder la personalidad que les garantiza una permanencia en el quehacer político. Con frecuencia, incluso, las alianzas ocasionales terminan por absorber un grupo dentro de otro todavía más poderoso.

No obstante la comprobación que exponemos hay, sin embargo, ocasiones en las cuales los parlamentarios llegan a conseguir acuerdos para mancomunarse acciones. Para tal efecto son necesarias dos condiciones. Una adhesión indiscutible a las normas constitucionales sin la cual el acuerdo carece de marco y una situación o más situaciones cuya gravedad exige que los representantes depongan sus planes particulares y adopten el que más permita la coincidencia, clave de una acción común. En este caso, incluso puede desconsiderarse la adhesión a la Carta Constitucional y proponer otra o suspender la vigencia de ciertas normas evaluadas como obstáculos para el acuerdo.

Las experiencias más conocidas evidencian que tales situaciones aparecen cuando el Estado enfrenta una amenaza de quiebra, sea por efecto de una guerra, de una calamidad nacional o de un peligro colectivo y cuando los ciudadanos exi-

gen una acción concertada para la comisión de un programa que afecte positivamente a todos. De este orden fueron los famosos Acuerdos de Moncloa, en España, logrados para conseguir la paz laboral, indispensable para el saneamiento de la economía de ese país.

Para este segundo caso, los acuerdos pueden obtenerse por la unanimidad de sus gestores o por una mayoría lo bastante significativa. De ninguna manera por una débil mayoría que afectaría desde su inicio un acuerdo capaz de movilizar al conjunto de los pobladores de un país.

Con lo expuesto, entonces, podemos precisar las siguientes formas gestoras de acuerdos nacionales:

- La exposición analizada y corroborada en hechos, cifras y demostraciones de una realidad crítica del país que demande la participación plena de la colectividad dentro de un marco legal, apartado por el Parlamento. En este caso se podrían citar como ejemplos: establecimiento de objetivos concretos y plazos definidos de ejecución con el propósito de erradicar el analfabetismo; elaboración de un plan de acción para la juventud en los campos vitales de la formación, la capacitación permanente, el empleo productivo, la seguridad social, la vivienda, la participación en las decisiones y la recreación a fin de dar respuestas eficaces a las demandas creadas por la mayor explosión juvenil que registra la historia en el ámbito regional; e incrementar los fondos destinados a la educación hasta alcanzar un porcentaje razonable del PIB.
- La alianza entre fuerzas políticas convergentes capaces de conseguir una mayoría poderosa o la congregación con otros divergentes, pero conscientes de la fuerza concordante para superar los estados críticos nacionales.
- La apelación a los pronunciamientos de organizaciones especializadas o a las movilizaciones populares que reflejan la fuerza o la exigencia de un consenso de modo tal que consiguen dinamizar a todos los sectores políticos y los fuerce al acuerdo so pena de

perder electorado. Ejemplo: un programa de desarrollo magisterial.

- La insistencia en el carácter nacional y crítico del motivo del acuerdo para que no parezca el fruto de un sólo grupo político capaz de beneficiarse con él. Normalmente cuando se trata de una propuesta de este tipo, son los líderes políticos de cada agrupación los que en nombre de ellas diseñan los pactos que todos los parlamentarios aceptarán.

### **La juridicidad requerida para influir en políticas a corto y largo plazo**

Los constitucionalistas insisten mucho en diferencias entre legalidad y juridicidad. Lipset, en su artículo correspondiente a la política, la señala como uno de los rasgos de la vida política contemporánea. Efectivamente y en contra de las teorías rusonianas que los revolucionarios franceses de 1789 proclamaron, no siempre la legalidad compadece con la juridicidad. La primera es el grado de identificación entre la ley y los mandatos que esta contenga. La segunda es la correlación entre el Derecho y la misma ley. Un acto puede ser legal y antijurídico a la vez. También una propuesta jurídica es susceptible de ser rechazada por la legalidad imperante.

Las auténticas democracias se sujetan antes a los derechos que a las formulaciones legales y los Parlamentos procuran plasmar esa sujeción, cuando responden a una orientación democrática auténtica. Claro está que hay una exigencia de carácter previo consistente en identificar claramente el Derecho. Algunos países, como en el caso peruano, disponen de un Preámbulo de la Constitución para relevar la concepción del Derecho a la que se remiten los legisladores y en otros se busca en la Declaración de los Derechos Humanos esa fuente de una legalidad que se pretende democrática.

Debemos, pues, comenzar postulando la juridicidad para precisar los acuerdos capaces de influir en las políticas nacionales.

No siempre resulta fácil señalar las fuentes de la juridicidad y la tentación de estacionarse en la legalidad, lo que es permanente en los Parla-

mentos puesto que así se dispone de una pieza sólida que permite avanzar acuerdos. El único inconveniente y, a la postre demostración de su fragilidad, es que en progreso de la conciencia jurídica los partidos políticos pueden debilitar los acuerdos conseguidos.

Felizmente, si en un Parlamento hay la posibilidad de contar con una representación muy ancha de todas las tendencias o de la mayoría de las posibles en un país, también hay la probabilidad de imprimir el mayor grado posible a la juridicidad de los acuerdos. Desde este punto de vista es obvio que o la mayoría dominante en el Parlamento se flexibiliza para recoger las disparidades de opinión no captadas por su grupo o el papel del Parlamento para casos como el que citamos se convierten en prescindible con el riesgo posible de desprestigio para el sistema.

Cabe aquí insistir en la concepción de la democracia como imperio de la juridicidad incluso por encima de la voluntad mayoritaria. Después de todo, lo permanente es lo primero en tanto que lo segundo es siempre acosado por lo efímero. Las mayorías son cambiantes y así ha quedado demostrado por la historia, gran maestra de la política.

### **El Parlamento y los consensos**

La evolución del Derecho Político en el siglo XX y el mayor desarrollo de la Ciencia Política en estos últimos años ha conseguido proporcionar nuevas facetas a la vida democrática. Tal como lo expresamos en un párrafo anterior, se ha superado la estrecha visión de una democracia basada en la dictadura de las mayorías que defendieron desde posiciones principistas análogas Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau, aún cuando llegaran a conclusiones diferentes. Hoy día se acepta que las mayorías son una fuente importante de la acción política; pero no la única porque se reconoce el papel de las minorías y se propugna la doctrina del consenso.

En especial esta nueva versión es la consecuencia del triunfo de las ideas políticas liberales muy distantes de los totalitarismos de la

pluralidad institucional en la vida social del hombre. Están despejadas todas las posibles dudas relacionadas con la presencia de las minorías en las decisiones finales del Estado; pero más ha contribuido a esa solución el diferente estilo de vida que han logrado los países llamados democráticos.

Dentro de esta reflexión no hay que ignorar el riesgoso crecimiento burocrático, cada vez más creciente en los países democráticos. La superioridad de recursos en manos de los gobiernos o de los ejecutivos estatales es una sombra que oscurece la intervención pluralista de los Parlamentos y puede asegurarse, sin temor a dudas, que el próximo y más temible enemigo de un consenso se halla en esa perspectiva que no puede ser ignorada.

Con frecuencia el Poder Legislativo de nuestros países recorta sus posibilidades de aciertos por efecto de las limitadas posibilidades tecnológicas para fundamentar su intervención.

Muchos ejecutivos emplean subterfugios constitucionales para competir en la legislación, convirtiendo cada suceso de la vida nacional en motivos de carácter extraordinario con los cuales se precipita a legislar marginando al Parlamento, lento, moroso y poco informado.

Es verdad que la ley es cada vez más técnica y que no es suficiente el despliegue oratorio para apoyar una decisión legislativa. El peligro del tecnócrata usurpando la voluntad popular se advierte entonces como mayor amenaza porque aparenta más racionalidad en contraste con los pronunciamientos parlamentarios. Todavía no se ha encontrado la solución general ante esa amenaza, aun cuando el reforzamiento de las instituciones capacitadas por otras razones, puede recortar el riesgo. Si el Parlamento usara o se sirviera con eficiencia, por ejemplo, de las universidades, no requeriría una rendición de criterio ante los tecnócratas ejecutivos. Tal como señalamos, la pluralidad institucional fundamentada en el conocimiento, en las tradiciones o en la cultura pueden permitir que los Parlamentos recobren su eficiencia.

De este modo el papel del Parlamento en la construcción de consensos adquiere una nueva

fisonomía que precisaremos en los items siguientes:

- Tribuna libre para exponer argumentos y escuchar observaciones críticas constructivas o no;
- Posibilidad de materialización de los proyectos en leyes capaces de influir en la vida de la nación;
- Presión sobre todos los poderes a través de las normas señaladas en la Constitución y capacidad para modificar los artículos de la misma;
- Intervención en el control de las formas del ejercicio del poder sea en la normatividad presupuestaria o la del control sobre el gabinete (llamados de comparecencia y censura);
- Renovación periódica de los componentes del Parlamento que permite una conformación de acuerdo con los tiempos nuevos y con las demandas concretas.

A través de los items que acabamos de señalar puede diseñarse el papel del Parlamento en la construcción de consenso con los partidos políticos y otras organizaciones.

Analícemos el consenso con los partidos políticos.

Si se entiende que los partidos políticos, como los ha definido Max Weber, son agrupaciones de ciudadanos que persiguen a través de una acción común la consecución de algunos intereses, es posible derivarlos –conforme a la pauta que propone Duverger– en partidos de masas o partidos de cuadros. Por supuesto hay otras clasificaciones de partidos, según explican los científicos políticos; pero como de lo que se trata es de exponer la relación consensual entre partidos y Parlamentos, preferimos seguir la división más escueta y, en este marco, observemos:

Sólo los partidos que postulan ideologías insurreccionales se excluyen de participar en elecciones que les permitan colocar representantes en el Parlamento. Sólo también cuando las condiciones son propicias para restablecer la paz civil, esos grupos de alzadas concurren a los comicios. Esto quiere decir que reconocen en el Parlamento el lugar adecuado para consensuar sus criterios, de donde se deduce que es allí donde paralelamente se consigue un consenso

de partidos. Si normalmente son los jefes de los partidos o sus cuadros más representativos los que alcanzan los curules, el papel intermediador del Parlamento adquiere una prestancia más sobresaliente.

Por otro lado, el Parlamento debe concordar sus normas reglamentarias con este espíritu. En muchos Parlamentos existe la figura de los portavoces que representan a los grupos políticos componentes de la Asamblea. Las Directivas o el Presidente de la Cámara concuerda con ellos la agenda de la sesión y procura fijar las reglas de juego a las que ella se adoptará. La presencia de la Junta de Portavoces ha contribuido muchísimo a disminuir la aspereza de los debates y ha facilitado la rapidez para la aprobación de las leyes. Es indispensable una Junta de Portavoces para un buen gobierno parlamentario.

En otros casos se considera la conveniencia de encargar a una directiva consensuada el manejo de la Cámara correspondiente. En este convenio las presidencias pueden ser alternativas, de modo que cada grupo tenga la ocasión de ocupar el más altísimo parlamento. También se distribuyen proporcionalmente los cargos directivos, reservando plazas para cada grupo.

Se tiene en cuenta, desde luego, las diferencias entre un sistema unicameral y otro bicameral y la importancia y responsabilidades que la Constitución haya encargado a cada rama del Parlamento. Todo dentro del concepto según el cual en el Parlamento deben construirse los consensos entre partidos políticos.

No son los partidos las únicas organizaciones donde la vida política se manifiesta. En realidad cada nación tiene sus particularidades al respecto; pero en países latinoamericanos hay otras organizaciones de las cuales no es posible desatenderse para robustecer los consensos. Estas son: La Iglesia, los Sindicatos y los Empresarios. O los llamados “grupos de presión”, generalmente representativos de intereses económicos.

Ahora bien, si es cierto que los acuerdos se trabajan en las áreas especializadas y localizadas en la agencia ejecutiva correspondiente, en verdad el intento de proporcionarles el mayor respaldo tiene que ser consecuencia del recono-

cimiento parlamentario. Algunos países podrían haber encontrado dificultades para el logro del propósito. A mi entender, ello ha ocurrido porque –normalmente– se ha querido reducir la presencia del Estado a la intervención del Ejecutivo y no se ha convocado a las fuerzas parlamentarias como aval más poderoso. Creo que al final se advertirá que los acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, sociales y agentes económicos, adquirirán más respaldo con la intervención concertadora del Parlamento.

### **Evaluación y seguimiento de los acuerdos**

Una función que adquiere cada vez más una significación decisiva es la del control cumplido por los Parlamentos. Hay quienes aseguran, como Carl J. Friedrich, que los Parlamentos del siglo XIX fueron legisladores por autonomía y que los del siglo XX son controladores por esencia. Todos los extremos de juicio son inaceptables. El Parlamento contemporáneo no ha perdido su capacidad legisladora, aun cuando como es natural, convierta a la ley en un instrumento más generalizador delegando en el Ejecutivo la facultad reglamentadora que, en muchas ocasiones cumple el papel de leyes de carácter transitorio. Si se mira bien, el Parlamento estará en aptitud de precisar las bases de un ordenamiento jurídico con mayor habilidad y conocimiento antes que insistir en particularidades morosas y susceptibles de equivocación.

Pero lo que interesa es destacar el papel controlador del Parlamento equivalente a un seguimiento de los acuerdos gracias al cual le sea posible evaluar su marcha y controlar la participación ordenada del Ejecutivo.

Para este cometido el Parlamento no necesita de principio sino de una fuerza moral despreñada de su composición y de un apoyo técnico logrado merced a la participación de un equipo de asesores de alta calidad, cuya competencia le permitiría analizar las realizaciones ejecutivas cumpliendo así el seguimiento de los acuerdos.

Es en el Parlamento donde se escuchará la palabra censoria y crítica de quienes denuncien

las fallas en el acuerdo y es en el Parlamento donde sería posible rectificar y mejorar el rumbo.

### **Amplitud de la concordancia**

Llegados a esta parte final de la exposición solicitada, es evidente que en los acuerdos impulsados por el Parlamento no es posible identificar todas las microconsecuencias que son tema de acuerdos más específicos. No obstante esta especificidad, su carácter y contenido no pueden distar de las normas generales legislativas.

Adquiere en este aspecto una gran importancia la capacidad de control del Parlamento porque aun cuando no está en capacidad de seguir en los detalles los procedimientos y ejecución de los pequeños acuerdos, si lo está para recibir las denuncias y quejas relativas a la traición de los principios. Desde este ángulo reclamemos que, si bien hay comisiones capacitadas para la recepción de las quejas ciudadanas, también es un hecho que funcionan laxamente. En este sentido, los parlamentos están en la obligación de ser más abiertos tanto para la discusión de los proyectos como para el estudio de las críticas a la ejecución de los acuerdos.

Si de este modo se procede, la concordancia entre los acuerdos generales y los específicos no constituirá una ruptura de los eslabones de una cadena, sino la continuidad lógica que de principios generales llega a conclusiones particulares.

Creo en los consensos y vivo la necesidad de Acuerdos Nacionales para democratizar la edu-

cación rompiendo barreras y buscando la igualdad de oportunidades para nuestros pueblos.

Sin embargo y recordando mi experiencia de ejecutivo y desde mi actual posición de parlamentario, considero que los políticos y parlamentos requieren cambios en las formas tradicionales de propuestas, generalmente globales, fruto de una planificación que nos acompañó desde la década de los 60 y que influyen en el momento de las asignaciones presupuestales en el Congreso.

Coombs, hace una profunda crítica a los modelos unidireccionales con los cuales trabajó desde 1963 mediante el IPE de UNESCO y propone nuevas alternativas que, en vez de reforzar el *statu quo* educativo y económico, se conviertan en instrumentos para el cambio y la innovación, así como motivación de un consenso político con liderazgo del Ejecutivo.

En este sentido, la planificación tendría que dirigirse a:

- Bajar desde el nivel colectivo nacional a las realidades locales;
- Prestar mayor atención a los cambios e innovaciones estructurales y cualitativas, necesarias en el sistema de la educación formal;
- Extenderlas de manera adecuada al terreno amplio y variado de la educación no formal;
- Afrontar y remediar graves desigualdades geográficas y sociales;
- Poner mayor empeño en reducir los costos de la educación, al tiempo que se mantiene e incrementa la calidad;
- Integrar más armoniosamente el desarrollo de la educación en el proceso más amplio del desarrollo económico y social.



## EL CAMBIO EN LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR. APUNTES SOBRE EL CASO CHILENO

**José Joaquín Brunner\***

La pregunta que interesa abordar aquí no es tanto si acaso la educación superior en América Latina ha cambiado durante las últimas tres décadas, asunto que es de suyo evidente, sino cómo —o sea, a través de qué mecanismos— y qué transformaciones están experimentando las modalidades del cambio

Por de pronto, entonces, nuestro foco no se dirige hacia el contenido de los cambios (por ejemplo, la expansión de la cobertura, la diferenciación institucional, la profesionalización docente, etc.).<sup>1</sup> En vez de eso se desea identificar de qué manera esos cambios se producen y cómo están variando los modos de cambiar de la educación superior.

En la primera parte elaboramos una tipología de los modelos de coordinación del cambio. Esto es, qué tipo de agencias —actores, estructuras, mecanismos e instrumentos— regulan las dinámicas de cambio en los sistemas de educación superior. Esa tipología es usada para establecer algunas comparaciones internacionales y para caracterizar los cambios en la educación superior de América Latina.

En la segunda parte estudiamos las transfor-

maciones experimentadas por la educación superior en el caso chileno, con especial atención al período 1980-1990.

Por último, en la tercera parte se analiza el proceso en curso de formulación y adopción de una nueva política para el sistema de educación superior chileno. En particular se analizan las condiciones que han hecho posible formular una política de consenso en este ámbito.

### **Modelos de cambio**

#### ***Factores de cambio***

Los sistemas de educación superior<sup>2</sup> cambian a consecuencia de la operación de factores endógenos o intrasistémicos; de la adaptación del sistema o sus partes a demandas provenientes del entorno; y de la transformación de uno o más elementos del sistema por la acción estratégica de actores provistos de recursos para intervenir.

Pueden conectarse fácilmente esos tres modos principales de cambio de los sistemas de educación superior con los tres mecanismos típicos de coordinación a que se refiere Burton Clark en su clásico análisis de las organizaciones académicas.<sup>3</sup>

---

\* José Joaquín Brunner, cientista social que posee una experiencia de coordinar la conformación de un acuerdo nacional sobre educación superior en Chile, relata y analiza el proceso vivido. Ilustra el mecanismo de formación de comisiones a nivel presidencial adscritas al Ministerio de Educación en la elaboración de una propuesta legislativa para ser enviada al Parlamento; los procesos de designación, trabajo, consulta y sanción. Este documento se realizó en el marco del Proyecto CEPAL/UNESCO “Estrategia educativa para la transformación productiva con equidad”, con la cooperación del International Development Research Center del Canadá.

<sup>1</sup> He tratado extensamente este tema en Brunner José Joaquín, *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1990.

---

<sup>2</sup> Sobre los cambios de los sistemas de educación superior puede consultarse Clark, Burton, “The Organizational Conception”, en Clark, Burton (ed.) *Perspectives on Higher education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, University of California Press, 1984. Asimismo, Brunner, José Joaquín, “Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior”, FLACSO, Santiago de Chile, Documento de Trabajo N° 381, 1988.

<sup>3</sup> Ver Clark, Burton, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*; University of California Press, 1983, cap. 5.

### ***El modelo de coordinación profesional***

Así, el primer modo de cambio –intrasistémico o endógeno– corresponde a la actuación de la profesión académica y a su núcleo mejor dotado de recursos de poder, que Clark llama “oligarquías académicas”.

En términos generales podemos hablar de un *modelo de cambio coordinado por la profesión académica*, trátase de los docentes, los investigadores o los administradores institucionales y cualquiera sea la forma en que se organizan para actuar (grupo disciplinario o equipo interdisciplinario, departamentos, escuelas o facultades, estamento funcional, asociación o sindicato, oligarquía, movimiento político-institucional, etc.).

Bajo este modelo el cambio es habitualmente fragmentario, se basa en la autoridad experta o corporativo que detentan los actores profesionales del sistema y puede imponerse de arriba hacia abajo o surgir de abajo hacia arriba. Adopta dos subtipos principales: puede ser guiado por el conocimiento –como ocurre en el caso del cambio dentro de las disciplinas científicas– o por los intereses “posicionales” de los actores, como ocurre cuando se modifica la carrera académica para favorecer el ascenso de una nueva generación de docentes.<sup>4</sup>

### ***El modelo de coordinación por el mercado***

El segundo modo de cambio –adaptación al entorno– corresponde a interacciones de tipo mercado que el sistema establece con su entor-

no, respondiendo a demandas y oportunidades mediante la producción de determinados comportamientos y “productos” institucionales. Podemos hablar de un *modelo de cambio coordinado por el mercado* cuando el sistema y sus partes se modifican o transforman para adaptarse a exigencias del medio, lo cual frecuentemente ocurre sin que exista una previa programación del cambio.

En este modelo el cambio es por lo general no intencionado, automático y se regula por medio de los intercambios que se establecen entre el sistema y su entorno. Los mercados pertinentes son variados y su operación determina diversas formas y procesos de cambio. En particular, son importantes los mercados de consumidores o usuarios, el mercado laboral interno (el mercado académico), el mercado de las ocupaciones técnico profesionales y el mercado reputacional, en el cual los establecimientos compiten en términos de su prestigio institucional.

A diferencia del cambio conducido por la profesión, en este caso predominan los estímulos del extrasistema sobre los factores internos, los mecanismos sobre los actores, los cambios no planificados sobre aquellos programados y los ajustes anónimos por sobre la comunicación.

### ***El modelo de coordinación política***

El tercer modo de cambio –basado en la acción estratégica de actores interesados y provistos de recursos para intervenir– puede caracterizarse como un *modelo de cambio coordinado por la política*.<sup>5</sup>

En este caso, el cambio es iniciado habitualmente desde arriba y desde fuera del sistema por el gobierno y consiste en un plan o curso de acción dirigido hacia metas. Se adopta mediante decisiones de autoridad que pueden tener una ejecución marcadamente política o predominantemente burocrática.

<sup>4</sup> Ambos tipos de dinámicas suelen conectarse entre sí. Así, por ejemplo, la ocupación de posiciones depende al menos parcialmente del reconocimiento provisto por los pares a las contribuciones que cambian o hacen avanzar el conocimiento. A su vez, los cambios en la estructura de posiciones y de sus ocupantes puede influir sobre el cambio del conocimiento, como muestra el clásico estudio de Joseph Ben David sobre los orígenes de la psicología en Alemania. Sobre el tema general, véase Brunner, José Joaquín y Flisfich, Angel *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

<sup>5</sup> El término *política* se usa aquí exclusivamente en el sentido anglosajón de “policy”; no como “politics”.

En este tipo de cambio intervienen los actores habituales de la política: ministerios, parlamento, grupos de interés, medios de comunicación, opinión pública y las propias instituciones del sistema –en cuanto actores político-institucionales– de cuyas interacciones resultan decisiones que luego son ejecutadas mediante los medios de la política y burocráticos.

### **Modelos conceptuales**

Los modelos de cambio identificados no existen en forma pura salvo en el mundo de las ideas.

Por el contrario, los cambios empíricamente observables en los sistemas de educación suelen ser coordinados o regulados por una mixtura de elementos provenientes de los tres modelos identificados. Por ejemplo, un sistema cambia para responder a demandas externas que son procesadas por mecanismos de tipo mercado pero, a la vez, las dinámicas de cambio así generadas son reforzadas o resistidas por los actores profesionales internos y por agencias externas que recurren a formas políticas de regulación.

En otras palabras: los sistemas de educación están en continua transformación –o se encuentran en estados de relativo no cambio o conservación de su fisonomía estructural y funcionamiento– debido a una mezcla de dinámicas que los atraviesan y que son coordinadas por la profesión, por el mercado y por la política.

Los grupos que están detrás de esas diversas agencias de coordinación luchan entre sí no sólo en términos de sus intereses y concepciones sino, además, para favorecer el predominio de una u otra agencia o de una u otra combinación de ellas. En general, luchan por el control de las dinámicas de cambio y conservación del sistema.

Además, las dinámicas de cambio varían en cuanto al tipo de coordinación a que pueden estar afectas según su mayor o menor alcance. Esto es, si acaso se refieren al sistema en su conjunto, a un grupo de instituciones relativamente homogéneas (que más adelante llamaremos un sector), a uno u otro establecimiento, o

a alguna subdivisión dentro de un establecimiento (desde la facultad hasta el departamento). Así, por ejemplo, dinámicas coordinadas políticamente rara vez alcanzan a los segmentos internos de una institución. Por el contrario, dinámicas de cambio coordinadas de acuerdo al modelo profesional difícilmente pueden afectar al sistema en su conjunto.

### **Combinaciones empíricas**

Al analizar empírica e históricamente procesos de cambio en los sistemas de educación superior se observa que se encuentran regulados por una combinación específica de agencias o, más precisamente, por una constelación o mezcla de elementos provenientes de las agencias identificadas por los modelos conceptuales.

Sin embargo, puede postularse que en cada sistema tiende a predominar una constelación empírica de organización del cambio, la cual posee una dinámica que le otorga su peculiar estilo o figura: profesional, de mercado o política.

### **Comparaciones internacionales**

A nivel de sistemas comparados puede establecerse, por ejemplo,<sup>6</sup> que en el sistema norteamericano (Estados Unidos) la constelación predominante es de mercado pero que en el caso de las *research universities* existe una alta incidencia del factor profesional en la coordinación del

<sup>6</sup> Para lo que sigue ver la caracterización del cambio en el sistema norteamericano que hace Clark, Burton, "Implementation in the United States: A comparison with European higher education", en Cerych, Ladislav & Sabatier, Paul, *Great Expectations and Mixed Performance*, Trentham Books, Chester, 1986, Annex, pp. 259-67. Asimismo, Clark, Burton, *The Higher Education System... op. cit.*; Rune Premfors, *The politics of Higher Education in a Comparative Perspective*, Stockholm Studies of Politics, No. 15, Stockholm, 1980; y Teichler, Ulrich, *Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1988.

cambio (del tipo que llamamos guiado por intereses de conocimiento). La política como agencia coordinadora de procesos de cambios no está tampoco ausente, por ejemplo a través de la asignación de cuantiosos recursos para la investigación y diversas prácticas regularizadas a nivel federal o estadual.

En el caso de la Unión Soviética, por el contrario, la constelación predominante de coordinación del cambio hasta la mitad de los años 1980 fue de estilo marcadamente político, con un cuasi monopolio de la maquinaria gubernamental y las formas burocráticas de ejecución. Esta situación ha empezado a cambiar ahora último. Se impulsa una política destinada a instituir la autonomía de los establecimientos, el autocontrol institucional en favor de la profesión e, incluso, de empieza a hablar de una apertura del sistema hacia formas de coordinación por el mercado.

El patrón europeo/continental ha sido tradicionalmente más mezclado, incluyendo una fuerte dosis de coordinación política para el caso de los cambios de alcance sistémico, (especialmente en países como Suecia y Holanda), y una significativa participación (en países como Italia y Francia) de las oligarquías académicas a nivel de establecimientos y en cuanto a la relación de éstos con el Estado.

Gran Bretaña, que durante largo tiempo tuvo una constelación caracterizada por la interrelación de formas de control profesional, por el mercado y por la política ha ido desplazándose durante la década pasada hacia un cambio conducida predominantemente por el mercado. Con ese fin, primó una dinámica de cambio "from top down" conducida por el Gobierno (de Ms. Thatcher), cuyo resultado fue el de aumentar la apertura del sistema hacia el mercado junto con reducir el peso de la autonomía y el autocontrol por parte de la profesión académica.<sup>7</sup>

### *Patrón predominante en América Latina*

Si se analiza el desarrollo de la educación superior en América Latina durante el decurso del presente siglo se observa un neto predominio de la conservación sobre el cambio o del cambio incremental, ambos controlados por la profesión académica, trátase de oligarquías conservadoras o de élites modernizantes. Ambos grupos han estado guiados, en general, por intereses posicionales antes que por intereses de conocimiento, trátase de los grupos de incumbentes (los que detentan las posiciones organizacionales dotadas de mayores recursos de control, como los catedráticos en la estructura universitaria tradicional) o de los grupos contendientes (que aspiran a sustituir a los ocupantes de las posiciones dominantes o a alterar el esquema de distribución de posiciones en su favor).

Debido a la arraigada noción de autonomía institucional –entendida como autocontrol de los establecimientos por la oligarquías académicas junto a un financiamiento asegurado benevolentemente por el Estado sin ataduras ni ulterior evaluación de resultados–, los cambios en los sistemas de educación superior en América Latina han estado habitualmente bajo control de grupos académicos, con baja interferencia del instrumento político y escasa adaptación a los mercados.<sup>8</sup>

### *Dos oleadas reformistas*

A nivel regional, dicho patrón conservador se vio interrumpido al menos en dos ocasiones alrededor de 1920 y en los años 1960/1970. A partir de entonces empezó a ser sustituido por una constelación donde se combinan de variadas

<sup>7</sup> Ver Scott, P., "Reforms in British Higher Education", en Goedegebuure and V. L. Meek (eds.), *Change in Higher Education; the Non-university Sector*, Lemma, Uitgeverij, Culemborg, 1988.

<sup>8</sup> No debe confundirse la frecuente intervención política de las instituciones, ejercida por gobiernos de *facto*, por gobiernos militares e incluso por gobiernos elegidos, con el empleo de la política y sus instrumentos para organizar cambios en el sistema y los establecimientos. Mientras el primer tipo de intervenciones han sido habituales en América Latina, las otras –según se argumenta aquí– han sido esporádicas.

maneras (según los países) elementos de coordinación del cambio provistos por la profesión, la política y el mercado.

Durante la segunda mitad de la década de 1960 se impuso, en varios países de la región, un patrón fuertemente reformista de comportamiento institucional que descansó en dinámicas de cambio controladas por una alianza entre la profesión académica (sus segmentos contendientes “progresistas”) y el movimiento estudiantil.

Esa combinación típica de actores internos –esto es, de académicos y estudiantes movilizados– que buscan provocar cambios institucionales recurriendo al apoyo o tolerancia del gobierno nacional o de sectores dentro de éste, para lo cual reclaman la solidaridad de actores político-sociales externos al sistema (partidos políticos afines, grupos emergentes de clase media, movimiento obrero sindical) da lugar a un conjunto peculiar de cambios.

Por haber adquirido sus rasgos identificatorios originales con el movimiento reformista de Córdoba del año 1918, puede llamársela la *constelación de Córdoba*. Es un modelo de cambio sustentado por actores internos que se pone en marcha con relativa espectacularidad en uno o más establecimientos pero que aspira a transformar al sistema en su conjunto, planteándose incluso metas de alcance político-sociales y cultural que están más allá del ámbito propiamente educacional.

En el desencadenamiento y conducción de las dinámicas de cambio correspondientes intervienen con peso similar los estudiantes y sectores del estamento académico. Posteriormente, durante la fase de ejecución y desarrollo del cambio, son los “académicos comprometidos” con el proceso quienes ejercen su conducción y lo controlan. Los actores buscan inicialmente –y a veces encuentran– el respaldo de sectores extrasistémicos, procurando presionar al gobierno a fin de que incline la balanza a favor del programa reformista y contribuya a financiar su puesta en práctica.

Durante el período reformista de 1918 esta constelación de cambio operó en un contexto de

interacciones relativamente estables entre el sistema, sus unidades integrantes y el entorno de mercados pertinentes.<sup>9</sup>

Por el contrario, cuando estos requerimientos de cambio vuelven a surgir en los años 1960, las relaciones entre el sistema de educación superior y el entorno están marcadas por un alto grado de inestabilidad.

En efecto, para entonces se había iniciado en toda América Latina el tránsito desde sistemas de élite a otros masivos de educación superior. En ese contexto, las dinámicas de cambio generadas internamente por la profesión (y por los estudiantes) se vieron rápidamente subordinadas a los cambios mayores canalizados por el mercado y la política. Estos últimos respondían a necesidades de adaptación del sistema a los cambios que estaban ocurriendo en la esfera de la demanda estudiantil y de la voluntad gubernamental de convertir la educación superior en un instrumento del desarrollo nacional.

### ***Transformaciones de la profesión académica***

Como producto de las transformaciones experimentadas por la educación superior al amparo de los sistemas masivos de formación, en la mayoría de los países el cambio quedó sujeto después de 1970 a una compleja combinación de coordinaciones de tipo profesional, de mercado y político.

En todas partes la profesión académica perdió el control casi absoluto que había ejercido anteriormente sobre la iniciación y la neutralización del cambio.

El hecho que la mayoría de los establecimientos de educación superior surgidos durante el presente siglo sean organismos meramente docentes y de certificación técnico-profesional ha contribuido a reducir aún más el peso tradicional de la profesión académica. En adelante, sólo un segmento de ella –las oligarquías de Clark, o

<sup>9</sup> Para una caracterización y análisis de este período véase Portantiero, Juan Carlos, *Estudiantado y política en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1978*. Ver asimismo Brunner, *op. cit.*, 1.3.

“alto clero” como lo llama Simón Schwartzman— está en condiciones de incidir sobre los procesos de cambio. Y sólo los investigadores —que en América Latina son menos del 15% del total del personal docente de nivel superior— están en condiciones de participar en proceso de cambio endógeno “guiado por conocimientos”.

Por lo que toca a los demás docentes, su poder radica ahora esencialmente en su capacidad para defender y promover intereses corporativos y sindicales. En este sentido será por lo general un poder de freno frente al cambio, una fuerza conservadora más que un factor de transformación.

### ***Reparición de la política***

Simultáneamente ha aumentado la significación política de la educación superior. Convertida en un sistema de masas, ya no sólo forma a los profesionales y técnicos sino que cumple con la función de satisfacer demandas culturales masivas y a la vez mantiene fuera del mercado de trabajo, por un período adicional de tiempo, a un numeroso grupo de jóvenes. Además, las universidades se hallan ligadas al *status* y la autoconciencia de los grupos medios, al desarrollo de una cultura nacional y a la formación de las capacidades endógenas de ciencia y tecnología. Por último, los estudiantes y sindicatos docentes mantienen el poder —y a veces lo han incrementado— de conmocionar a los países, incluso sin que ello se traduzca en capacidad para imponer reformas o para obtener satisfacción para sus demandas.

De allí que el cambio de estos sistemas adopte ahora una forma política, con intervención del gobierno, el Parlamento, los grupos de interés, los medios de comunicación y la opinión pública. Incluso el actor corporativo más importante del sistema —esto es, el sindicato de docentes— actúa más como un grupo de interés que como un actor profesional endógeno.

### ***Importancia de los mercados***

También se incrementa la importancia de los mercados como mecanismo del cambio e instru-

mento regulador de las complejas interacciones entre el sistema, sus instituciones y el medio externo.

Debido al hecho que los gobiernos no están ya en condiciones de financiar políticas de cambio, ni siquiera la ampliación de la cobertura, se ha preferido desplazar parte de la coordinación de los sistemas hacia los mercados. De hecho, en varios países —como Brasil, Colombia, República Dominicana y Chile— un sector significativo de la educación superior está prácticamente fuera de la esfera de control del Estado y actúa guiado sólo por interacciones de mercado.

El hecho que los sistemas de educación superior se hayan vuelto extremadamente complejos y por tanto difíciles de manejar y cambiar desde un centro exterior mediante planes racionales y acciones estratégicas, ha contribuido asimismo al retraimiento de los gobiernos. Este último desplazamiento va acompañado en general por una corporativización del cambio a nivel de las instituciones o por una mayor exposición de los sistemas a los mercados.

### **El caso chileno**

#### ***Evolución del patrón de cambio***

En el caso de Chile, el cambio y la conservación de su sistema de educación superior estuvieron regulados hasta los años 1960 por los intereses —de conocimiento y de posición— de la profesión académica tradicional.<sup>10</sup>

El gobierno sólo intervenía para establecer nuevas universidades públicas (creó dos entre 1810 y 1980) y para otorgar el reconocimiento oficial a algún establecimiento privado (conferido durante ese mismo período a seis universidades). Por esta vía el Estado reguló el acceso de nuevas instituciones al mercado de la enseñanza

---

<sup>10</sup> He analizado estos procesos en Brunner, José Joaquín, *Informe sobre la educación superior en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile 1986 y, sobre todo, en *La educación superior en Chile: 1960-1990. Evolución y políticas*, manuscrito, a ser publicado como libro a fines de 1991.

superior. En lo demás consagró una amplia esfera de autonomía y autocontrol en favor de los establecimientos y se hizo cargo de financiarlos, independientemente de su naturaleza estatal o privada, sin ataduras ni ulterior evaluación de resultados.

Durante la segunda mitad de los años 1960, el modelo de pausado cambio modernizador controlado por la profesión académica se vio abruptamente interrumpido. En 1967 se inician los procesos de reforma universitaria impulsados por el movimiento estudiantil y por grupos académicos contendientes.<sup>11</sup>

### ***Movimiento reformista***

Reaparece entonces una constelación estilo Córdoba, sólo que esta vez en un contexto de desequilibrios entre el sistema y su entorno.

Por lo demás, el movimiento de reforma se hace cargo sólo retóricamente del entorno. En la práctica permanece limitado al interior de cada establecimiento, pugnando por conducir una redistribución del poder y amplificar las posiciones académicas y aumentar las vacantes, fenómeno este último que en cualquier caso iba a ocurrir por presiones de demanda y por la disposición del Estado para financiar una expansión que le resultaba “políticamente rentable”.

De modo que el patrón tradicional (de escasa regulación del cambio por la política y por el mercado) se mantiene a lo largo del período, sobre la base del interés compartido entre los grupos reformistas y el gobierno por aumentar la oferta de vacantes a cambio de más recursos fiscales para las universidades.

De esta forma, los grupos reformistas obtuvieron recursos para financiar la expansión de puestos académicos (reduciendo con ello el peso relativo de los docentes tradicionales) mientras

que el gobierno favorecía mayores oportunidades de acceso a la educación superior y lograba por esta vía reducir la presión de los sectores ascendentes que aspiraban a colocar a sus hijos en establecimientos de ese nivel.

### ***Intervención militar***

Las Fuerzas Armadas, al hacerse cargo del gobierno nacional (en 1973), suprimen parcialmente la autonomía de las instituciones de educación superior, privándolas de su facultad tradicional de autogobierno.<sup>12</sup>

El gobierno designa para cada universidad un rector-delegado dotándolo de atribuciones extraordinarias que les permitirán depurar los claustros e introducir modificaciones estructurales en los establecimientos.

Con todo, el período que sigue, hasta 1980, no es de grandes cambios en el orden institucional de la educación superior. Los rectores-delegados expulsan profesores y estudiantes y suprimen unidades académicas consideradas ideológicamente adversas, pero en lo demás administran el *status quo* del sistema, velando para que se mantenga el orden y garantizando la subordinación formal de las universidades a las metas políticas del gobierno de las Fuerzas Armadas. La profesión académica sólo puede ejercer su iniciativa de cambio dentro del espacio rigurosamente acotado por las autoridades interventoras de las universidades.<sup>13</sup>

### ***Nueva política de 1980***

Sin embargo, en 1980 el gobierno de las Fuerzas Armadas inicia un proceso global de cambios de

<sup>11</sup> Sobre los procesos de reforma de las universidades chilenas véase Brunner, José Joaquín y Catalán, Gonzalo, *Cinco estudios sobre cultura y sociedad*, FLACSO, Santiago de Chile, 1984, Estudio 4. Además, Brunner José Joaquín y Flisfisch, Angel, *op. cit.*, FLACSO, Santiago de Chile, 1983, Capítulos IX al XII.

<sup>12</sup> Sobre esto véase Cox, Cristián y Courard, Hernán, “Autoridad y gobierno en la universidad chilena (1950-1989): Categorías de análisis y desarrollo histórico”, en Cox, Cristián (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, Foro de la Educación Superior, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.

<sup>13</sup> Al respecto véase Brunner, José Joaquín y Flisfisch, Angel, *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, FLACSO, Santiago de Chile, 1983, cap. XIII, “La universidad autoritaria: cultura académica y conformismo”.

la educación superior mediante el uso de los instrumentos con que cuenta la autoridad pública.

Primero, modifica el diseño estructural de la enseñanza superior a través de una sucesión de medidas legislativas y administrativas.<sup>14</sup>

Segundo, redefine las modalidades de operación de la educación superior a través del uso de los instrumentos del tesoro público y los mecanismos de transferencia del gasto fiscal.<sup>15</sup>

Mediante el empleo de ambos dispositivos –legislativos y financiero– y con escasa posibilidad de resistencia de la profesión académica, el gobierno militar procurará en lo esencial “abrir el sistema” a los mercados y, por esta vía, instaurar en el futuro un patrón de cambio que contemplase –como su dinámica principal– la continua adaptación del sistema a través de la operación de los mercados pertinentes.

El modelo de cambio instaurado en 1980 se caracterizó inicialmente por el predominio de la coordinación política, cuyos mecanismos e instrumentos son empleados para rediseñar la arquitectura del sistema y para alterar los patrones de comportamiento de los establecimientos.

### **Rediseño del sistema**

A nivel del sistema los cambios más importantes impulsados por el gobierno consistieron en una “doble apertura” que, como se verá, modificó radicalmente la arquitectura institucional. Complementariamente, a nivel de establecimientos, el gobierno decretó la reorganización

de las dos universidades del Estado obligándolas a desprenderse de sus sedes regionales y, a éstas, a fusionarse entre sí y a constituir nuevas instituciones (públicas) de enseñanza superior que podían ser universidades, institutos profesionales o lo que inicialmente se llamó academias superiores de ciencias pedagógicas. Analizamos pues, la “doble apertura” del sistema.

Por un lado, el sistema se abre *verticalmente* al extenderse la definición legal de educación superior para abarcar tres niveles distintos de enseñanza post-secundaria. Así, mientras antiguamente la educación superior incluía sólo el nivel de las instituciones universitarias, ahora la ley dispone que podrá ser impartida por tres tipos de establecimientos: las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

La distinción que se introduce entre esos tres niveles se basa en una jerarquía de certificados educacionales. Sólo las universidades pueden otorgar grados académicos y los títulos profesionales en aquellas carreras que requieren previamente estar en posesión del respectivo grado de licenciado. Los institutos profesionales pueden otorgar cualquier título que no requiera la previa posesión del correspondiente grado de licenciado. Los centros de formación técnica sólo pueden otorgar títulos de técnicos superiores en carreras de duración corta.

Por otro lado, el sistema se abre *horizontalmente*. De haber estado formado por un pequeño número de establecimientos que en la práctica operaba como un solo sector (horizontal), el sistema pasa a estar integrado por múltiples sectores, agrupados para efectos legales en dos conjuntos principales. El de las instituciones –públicas o privadas, antiguas o derivadas, universitarias o no-universitarias– que reciben un aporte fiscal directo de carácter institucional (block grant) y el de las instituciones privadas (nuevas) de cualquier nivel que no reciben ese tipo de aporte.

El diagrama 1 muestra de manera esquemática la evolución experimentada por la arquitectura del sistema de educación superior en Chile durante los años 1980-1990.

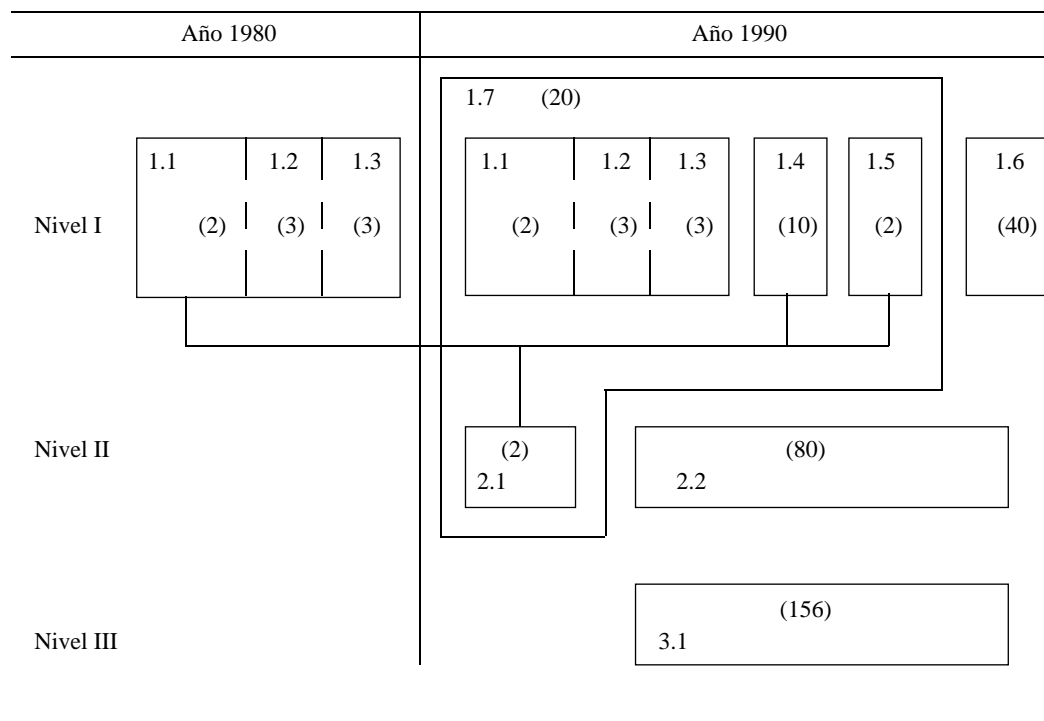
<sup>14</sup> Sobre este aspecto de la reforma de 1980 puede consultarse Lemaitre, María José (ed.), *La educación superior en Chile: un sistema en transición*, Colección Foro de la Educación Superior, CPU, Santiago de Chile, 1990. Asimismo, Brunner, José Joaquín, los textos citados en la nota 10.

<sup>15</sup> Sobre este aspecto de la reforma de 1980 puede consultarse Arriagada, Patricio, *Financiamiento de la educación superior en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989. Además Lehman, Carla (ed.) *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Colección Foro de la Educación Superior, CEP, Santiago de Chile, 1990.



Diagrama 1

**CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR DURANTE EL PERIODO 1980-1990**



Explicación del diagrama

Nivel I: universidades; II: institutos profesionales y III: centros de formación técnica.

En los números 1.1, 2.1, 3.1, etc., el primer dígito representa el nivel (vertical) del establecimiento y el segundo el sector (horizontal) dentro de ese nivel. Los números entre paréntesis (2), (80), (156), etc. corresponden al número de establecimientos dentro del respectivo sector. Los sectores ubicados dentro de un mismo rectángulo expresan un subsistema relativamente homogéneo de instituciones.

Año 1980: la educación superior comprende un solo nivel institucional, integrado por 8 universidades distribuidas en tres sectores débilmente separados: 2 universidades estatales, 3 universidades (privadas) católicas y 3 universidades (privadas) no confesionales. Todas financian sus actividades mediante el aporte que reciben del Estado.

Año 1990: la educación superior comprende tres niveles y múltiples sectores. En el Nivel I (universidades), las antiguas 8 universidades (1.1, 1.2, 1.3) forman ahora un subsistema junto al sector 1.4 integrado por las 10 universidades (públicas) regionales, derivadas de la reorganización de las 2 antiguas universidades estatales; el sector 1.5 de las 2 universidades (públicas) especializadas en ciencias de la educación, y el sector 1.6 de las 40 universidades privadas nuevas. El sector 1.7 es de integración mixta: agrupa a los establecimientos que reciben un aporte fiscal directo o institucional (block grant), o sea, a las 20 universidades antiguas y derivadas y a los dos institutos profesionales (estatales) derivados que conforman el sector 2.1.

El Nivel II está formado por dos sectores: el 2.1 compuesto por los dos institutos profesionales estatales derivados de la reorganización de las dos antiguas universidades del Estado, y el sector 2.2 compuesto por 80 nuevos institutos profesionales privados.

Por último, en el Nivel III sólo existe un sector integrado por 156 nuevos centros privados de formación técnica.

### Reorganización del financiamiento

La doble apertura estructural del sistema de educación superior –vertical y horizontal– fue acompañada por un cambio en las reglas de financiamiento que perseguía explícitamente un tercer tipo de apertura: abrir el sistema hacia los mercados pertinentes.

Con ese propósito el gobierno militar decidió canalizar los recursos fiscales destinados a la educación superior mediante varios mecanismos complementarios, cuya operación debía conducir a una mayor competencia de los establecimientos antiguos entre sí y con los nuevos que se crearan, cuya instalación se esperaba incentivar asimismo mediante la adopción de los nuevos mecanismos de financiamiento público.

Paralelamente se obligó a las universidades antiguas y a aquellas derivadas de su reorganización (en el diagrama, los 22 establecimientos incluidos en el sector 1.7), a cobrar aranceles de matrícula, los cuales debían ser fijados por cada establecimiento de modo tal de expresar el costo real de impartir la respectiva carrera.

Las instituciones privadas nuevas –de los Niveles I, II y III– debían por necesidad cobrar aranceles pues, en ausencia de un subsidio directo del Estado, su subsistencia y desarrollo dependería casi exclusivamente de su capacidad de autofinanciarse en el mercado estudiantil.

En cuanto a los mecanismos diseñados para transferir los recursos fiscales al sistema, la ley estableció cuatro:

- Mantuvo el *aporte fiscal directo (block grant)* que favorece a los ocho establecimientos antiguos y a las instituciones derivadas (sector 1.7). Sería decreciente en el tiempo, por cuanto no servía para incentivar la competencia.
- Creó un *aporte fiscal indirecto* que sería distribuido entre las universidades según el número y las carreras en que se inscribiesen los 20 mil alumnos que hubiesen obtenido los más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA). Se esperaba que aumentaría en el tiempo hasta llegar a comprender un

monto de recursos iguales al del aporte fiscal directo.

- Estableció un *crédito fiscal* para los alumnos de menores ingresos que se matriculasen en los 22 establecimientos que conforman nuestro sector 1.7, de modo que en virtud de tal préstamo pudiesen pagar la totalidad o una parte del respectivo arancel. Se esperaba que aumentaría en el tiempo hasta alcanzar, también, un monto de recursos iguales al del aporte fiscal directo.
- Creó un *Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico*, dotándolo de recursos para ser distribuidos anualmente entre los investigadores cuyos proyectos hubiesen sido seleccionados en los respectivos concursos.

Inicialmente los formuladores de la nueva política trabajaron con la idea de que, con la excepción del aporte fiscal directo (que debía disminuir a la mitad durante un período de 5 años), los demás mecanismos de financiamiento estarían a disposición no sólo de las antiguas universidades y los establecimientos derivados sino que incluirían, además, a las nuevas instituciones privadas del Nivel I.

Sin embargo, al adoptarse la legislación, tanto el aporte fiscal indirecto como el crédito fiscal para estudiantes quedaron restringidos en beneficio solamente de las instituciones del sector institucional 1.7, esto es, en favor de aquellos 22 establecimientos que reciben un aporte fiscal directo.

Posteriormente, a partir de 1989 se extendió el beneficio del aporte fiscal indirecto a las nuevas universidades privadas (sector 1.6), habiéndose además ampliado a los 27 500 mejores alumnos calificados por la Prueba de Aptitud Académica.

Según muestra el cuadro 1, la evolución de los distintos aportes se apartó marcadamente de lo previsto por el Decreto con Fuerza de Ley N° 4 del 14 de enero de 1981, que regula estas materias.

Es decir, no sólo disminuyó el aporte fiscal directo más allá de lo previsto sino que los demás aportes, con la excepción del fondo de recursos para la investigación, no crecieron como se esperaba.

Cuadro 1

**CHILE: EVOLUCION PROYECTADA Y EFECTIVA DE LOS  
APORTES A LA EDUCACION SUPERIOR, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>a</sup>
Aportes proyectados	100.0	107.0	115.0	123.0	130.0	140.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0
Aporte fiscal directo	100.0	100.0	90.0	75.0	60.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Aporte fiscal indirecto	0.0	0.0	10.0	25.0	40.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Crédito fiscal universit.	0.0	7.0	15.0	23.0	30.0	40.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Aportes efectivos	100.0	103.0	122.2	89.2	91.3	80.9	74.4	68.9	72.1	68.4	59.1
Aporte fiscal directo	100.0	96.0	96.2	59.6	58.7	53.2	47.9	43.7	41.6	37.5	33.3
Aporte fiscal indirecto	0.0	0.0	11.0	11.0	9.4	8.4	7.8	7.2	7.8	11.0	10.8
Crédito fiscal universit.	0.0	7.0	14.7	18.3	22.7	18.9	17.7	16.2	15.6	12.5	9.4
Fondo de ciencia y tecnol.	0.0	0.0	0.3	0.2	0.4	0.4	1.0	1.8	3.0	5.5	5.6
Fondo de racionalización	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	1.9	0.0

<sup>a</sup> No es comparable con la columna del año 1990 del cuadro 2, pues en ese caso se consideran los aportes fiscales extraordinarios producidos tras el cambio de gobierno de marzo de 1990. En cualquier caso, los porcentajes correspondientes al año 1990 sólo cambiarían marginalmente en este cuadro de considerarse dichos aportes.

Como resultado de esto, las 22 instituciones subsidiadas por el Estado vieron disminuir sus ingresos a lo largo de la década de 1980 y debieron “salir” a buscar recursos con más vigor de lo previsto, a fin de procurar fuentes alternativas de financiamiento y compensar así la caída de ingresos.

### ***Efectos buscados por la política de 1980***

Los cambios introducidos por la legislación de 1980 perseguían en lo básico reducir el peso (potencial o efectivo) de los intereses corporativos –de cada institución y de la profesión académica– y reducir, en el futuro, el ámbito del cambio coordinado políticamente. Este último fue el objetivo más importante de la política adoptada en 1980.

En efecto, se procuró que en adelante el sistema quedase sujeto a dinámicas de cambio inducidas por el mercado: competencia entre establecimientos por alumnos, docentes, proyectos de investigación, recursos y prestigios; aumento de su calidad para atraer alumnos, profesores, proyectos, recursos y prestigio, que a su vez incidirían en mejorar la calidad mediante la acción de un verdadero círculo virtuoso; aumento de la eficiencia interna para poder competir mejor y atraer recursos.

### ***Resultados de la política adoptada en 1980***

El impulso adquirido por las dinámicas de cambio –tanto en el ámbito del sistema como en el de algunos establecimientos– a partir de la política y la legislación adoptadas por el gobiernos militares fue vertiginoso.

En efecto, según muestra el diagrama 1, la arquitectura y la fisonomía del sistema cambiaron casi por completo en el breve plazo de diez años. Pero, además, se alteró el comportamiento de los establecimientos en virtud del nuevo esquema de exigencias e incentivos para su financiamiento.

Como consecuencia de lo anterior se modificaron asimismo las principales variables de funcionamiento del sistema, según muestra el cuadro 2.

## **La formulación de una nueva política**

### ***Contexto***

En marzo de 1990 se inicia en Chile un proceso de transición hacia la democracia bajo la conducción de un gobierno elegido por votación popular.

Junto con la instalación del nuevo gobierno, que descansa sobre una alianza de varios partidos de centro-izquierda y de un pequeño núcleo de derecha moderada, se estrenó el régimen político-institucional consagrado por la Constitución del año 1980, modificada en 1989.

En general, el proceso de transición chileno se caracteriza por la búsqueda de acuerdos entre los actores políticos, por el deseo de limitar e institucionalizar los conflictos y por la continuidad de los principales rasgos del modelo de desarrollo económico inaugurado durante el período del gobierno militar.

### ***Plataforma***

En su plataforma electoral, la alianza de partidos que resultó victoriosa se había comprometido a mantener las bases estructurales del sistema de educación superior (con sus diferentes niveles y sectores), a respetar la libertad de creación de nuevas instituciones privadas (consagrada en la Constitución de 1980) y a modificar la legislación del año 1980 con el fin de establecer un régimen mínimo de regulaciones para el sistema tendiente a mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia del mismo, sin afectar la autonomía de los establecimientos universitarios.<sup>16</sup>

### ***Gestación***

A dos meses de iniciado el nuevo gobierno, el Presidente de la República dictó el Decreto Supremo N° 529 (del 3 de mayo de 1990),

<sup>16</sup> Ver Partidos de la Concertación por la Democracia, *Bases Programáticas*, Santiago de Chile, 1989.

Cuadro 2

**CHILE: COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE FUNCIONAMIENTO  
DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR, 1983 Y 1990**

VARIABLES	1980	1983	1990
1. Número de instituciones <sup>a</sup>	8	130	298
Universidades	8	20	60
Institutos Profesionales	-	24	82
Centros de Formación Técnica	-	86	156
2. Número total de sedes <sup>b</sup>	38	213	387
Universidades	38	35	67
Institutos Profesionales	-	22	86
Centros de Formación Técnica	-	156	234
3. Número de carreras ofrecidas <sup>c</sup>	652	1 370	3 075
Universidades	652	811 <sup>d</sup>	922 <sup>d</sup>
Institutos Profesionales	-	48 <sup>d</sup>	417 <sup>d</sup>
Centros de Formación Técnica	-	511	1 736
4. Matrícula total	118 978	172 995	249 482
Pública (%) <sup>e</sup>	100	71.1	47.6
Privada (%)	-	28.9	52.4
Universidades	118 978	108 049	131 702
Institutos Profesionales	-	25 244	40 006
Centros de Formación Técnica	-	39 702	77 774
5. Aporte fiscal al financiamiento (en millones de pesos de 1991)	85 544 <sup>f</sup>	76 697	55 986
Aporte fiscal directo(\$)	79 731	50 866	34 202
Aporte fiscal indirecto	0	9 398	9 136
Crédito fiscal universitario	5 813	16 237	7 942
Fondo de Ciencia y Tecnología	0	196	4 706

**Fuente:** Sobre la base de datos de la Dirección de Educación Superior, Ministerio de Educación.

<sup>a</sup> Cada establecimiento reconocido oficialmente donde pueden ingresar alumnos, sin considerar las sedes como unidades apartes.

<sup>b</sup> Cada establecimiento reconocido oficialmente y cada una de sus sedes contabilizados como una unidad individual aparte.

<sup>c</sup> Cada oportunidad de estudio de pregrado conducente a un certificado de la enseñanza superior. La misma carrera ofrecida en dos horarios distintos (diurno y vespertino, por ejemplo) por una misma institución se contabiliza como dos carreras.

<sup>d</sup> Considera las carreras ofrecidas por los Institutos Profesionales que reciben aporte fiscal en el número de las carreras ofrecidas por las universidades.

<sup>e</sup> Considera como pública la matrícula de todas las instituciones con aporte fiscal directo; esto es, aquella de los 22 establecimientos que en el Diagrama 1 se ubican en el sector 1.7.

<sup>f</sup> La columna de financiamiento considera en este caso el año 1981 y no el año 1980. Está expresada en moneda de 1991 y en el año 1990 considera el aporte extraordinario por \$ 4 988 millones, resultante de la reforma tributaria del mismo año.

mediante el cual crea una Comisión de estudio de la Educación Superior a la que otorga un doble mandato: i) debe colaborar en la “preparación y proposición de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior”, y ii) debe colaborar en el “estudio y proposición de las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior”.

Entre los considerandos del Decreto se señala que “se aspira a encontrar un amplio consenso respecto de esas políticas y cambios legislativos, de modo de asegurar en el futuro su estabilidad y dotar al sistema de educación superior de un adecuado marco de desarrollo que comprometa a la nación entera”.

Asimismo, se dice que “las políticas de desarrollo a mediano y largo plazo de este sector, así como los necesarios cambios a ser introducidos en la legislación que la afectan, conviene que sean estudiados por un grupo de académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación”.

Además, el Decreto señala entre sus considerandos: “que la educación superior atraviesa por un período crucial de definiciones, habiendo experimentado un desarrollo explosivo de su base institucional que no ha ido acompañado por un incremento de sus capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación de sus actividades; “que existen, en particular, asuntos relativos a la organización y regulación del sistema de enseñanza superior, la acreditación institucional, el gobierno de los establecimientos, la descentralización del sistema, sus relaciones con el sector productivo, el desarrollo de la docencia y la investigación, que necesitan ser abordados con rigor debido a su complejidad y con previsión para anticipar los desafíos del futuro”.

El Decreto constitutivo establecía que para cumplir su cometido, la Comisión “consultará y escuchará opiniones de los diversos sectores y estamentos que participen de las tareas de la educación superior”.

Por último, fijó a la Comisión un plazo de diez

meses para presentar los respectivos informes al Presidente de la República.

Los miembros de la Comisión, en número de 22, fueron designados por el Presidente de la República. Todos ellos, con excepción de un miembro nombrado en vinculación al mundo estudiantil y del secretario técnico de la Comisión –cargo que se encomendó al Director de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación– fueron elegidos en su calidad de académicos. De éstos, la mayoría se desempeñaba en alguna de las ocho universidades antiguas del país. Tres pertenecían a centros académicos independientes de ciencias sociales; uno se hallaba vinculado al mundo empresarial y otro se desempeñaba como funcionario en un organismo internacional. Del total de los miembros académicos, 10 eran investigadores activos o docentes en el área de las ciencias sociales y la educación, 4 eran científico naturales y 6 se desempeñaban como académicos vinculados a alguna profesión (abogacía, ingeniería y agronomía).

Políticamente, la mayoría de los miembros (pero no todos) podían considerarse partidarios del nuevo gobierno. Ideológicamente la composición de la Comisión es más complicada de desentrañar. Entre sus integrantes había “estatistas” y “privatistas”, “regulacionistas” y “libre-mercadistas”, tradicionalistas y modernizantes. Además, tales líneas divisorias solían entrecruzarse con las afiliaciones disciplinarias, profesionales o corporativas, contribuyendo a que las separaciones se dieran eventualmente más en torno a temas o asuntos que en función de posiciones predeterminadas por la doctrina o ideología, con la consiguiente formación de cambiantes agrupaciones de opinión dentro de la Comisión.

### **Resultados**

En noviembre de 1990 la Comisión entregó al gobierno e hizo pública su *Propuesta de un proyecto de ley general de educación superior*.

Posteriormente, en enero de 1991, la Comisión presentó al gobierno y publicitó el docu-

mento que contiene *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*.

### Consensos

Ambas propuestas contaron con amplio consenso entre los miembros de la Comisión. Sólo en unos pocos puntos se registraron opiniones o sugerencias alternativas.<sup>17</sup>

Los propios documentos dados a conocer por la Comisión enfatizan el aspecto consensual de las proposiciones.

En el caso de la propuesta de ley se dice que ella “no refleja una opción político-ideológica excluyente”. Los miembros de la Comisión declaran que “buscaron y lograron amplios consensos, de modo de reducir la diversidad de opiniones y posiciones a un texto aceptado por todos, con las excepciones que se consignan”.

En el caso del otro documento se dice que la Comisión “ha buscado definir con el acuerdo de todos sus miembros dicha política y las recomendaciones que podrían facilitar su obtención. Espera así contribuir al debate sobre estas materias y a la adopción de una política que, para ser eficaz, necesita aplicarse establemente en el tiempo y, por tanto, gozar de un amplio respaldo nacional”.

La búsqueda de un acuerdo no se limitó a la esfera interna de la comisión, sin embargo.

Conforme a lo indicado más arriba, el Decreto constitutivo encomendó a la Comisión consultar y escuchar opiniones de los diversos sectores y estamentos que participan de las tareas de la educación superior.

Con ese propósito, la comisión procedió a realizar una consulta escrita a un número seleccionado de autoridades institucionales, académicos, investigadores y personalidades del

mundo empresarial; sostuvo más de sesenta reuniones de trabajo en diversos establecimientos de educación superior a lo largo del país, en que participaron más de 1 500 autoridades institucionales y académicos; se reunió en dos oportunidades con los Presidente de las Federaciones de Estudiantes y escuchó a representantes de 15 asociaciones profesionales.<sup>18</sup>

Según señaló el Presidente de la Comisión al presentar el documento final al gobierno; dichas instancias de consulta y discusión habrían servido para extender el círculo de formulación de las proposiciones más allá de los límites de la Comisión, generándose así una verdadera red de conversaciones sobre los principales temas involucrados.<sup>19</sup>

### Consenso de formulación

Hasta aquí el consenso producido ha sido un objetivo y un instrumento para avanzar en la fase de formulación de una nueva política y legislación para el sistema de educación superior. Falta saber si acaso un consenso similar puede lograrse en las etapas siguientes de adopción y ejecución de esa política y legislación.

La distinción de fases –formulación, adopción y ejecución– es importante para averiguar las condiciones de producción de una política de consenso pues, en cada etapa, los actores relevantes cambian y las posibilidades y obstáculos del consenso se modifican también.

El consenso buscado por el gobierno durante la fase de formulación de la política parece haber obedecido a una serie de consideraciones y se obtuvo mediante el empleo de ciertos recursos que interesa analizar.

<sup>17</sup> Se trata, por lo general, de opiniones individuales frente a una u otra materia técnica y, en unos pocos casos, de alternativas que pueden llamarse de base doctrinal.

<sup>18</sup> Extractado de diversas publicaciones de prensa y de las palabras del Presidente de la Comisión pronunciadas durante la presentación del documento *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*, 28 de marzo de 1991.

<sup>19</sup> *Idem*.

## Consideraciones

### *Exigencia de origen: malestar compartido*

En el origen de la decisión para cambiar una política o reformar una legislación existe siempre un relativo malestar con el estado vigente de cosas. Ahora bien, dicho malestar debe ser relativamente compartido para que pueda formularse una política de consenso cuyos objetivos sean percibidos por los diversos actores interesados como conducentes a superar ese estado de cosas.

Una formulación de consenso parecía posible en el caso que estamos analizando justamente porque existía un clima relativamente generalizado de malestar con la situación existente en la educación superior, especialmente con la rápida proliferación de instituciones privadas, con las limitaciones –sobre todo de transparencia– del mercado de la enseñanza superior y con la estructura de gobierno de las universidades públicas heredada del período de su intervención.

Sin embargo, para ser compartido y servir como base de un consenso posible, dicho malestar necesita expresarse en un lenguaje común y no mediante interpretaciones ideológico-partidistas. En tal sentido, como se verá, la Comisión apenas insistió en elementos de interpretación y buscó expresar sus consideraciones de diagnóstico a través de un lenguaje lo más “técnico” y “neutral” posible.

### *Exigencia de adopción: mayoría calificada*

En este caso, arribar a una formulación de consenso no sólo era posible (por el malestar compartido) sino que es, además, una necesidad para poder producir una decisión de cambio legislativo.

En efecto, para modificar la legislación vigente en el ámbito de la educación superior se requiere cambiar la ley orgánica constitucional de enseñanza (número 18.962, de 1990), aprobada al final del período del gobierno militar. A tal efecto, es necesario reunir el voto favorable de una mayoría calificada en el Congreso Nacional, mayoría que no poseen por sí solos los

partidos que apoyan al actual gobierno. En otras palabras, el cambio de la legislación pertinente exige un acuerdo entre los partidos del gobierno y de la oposición.

El supuesto bajo el cual se ha actuado ha sido que la adopción de tal decisión se vería facilitada por la formulación consensual y suprapartidaria del proyecto de reforma legislativa.

### *Exigencia de ejecución: estabilidad y apoyo amplio*

Es sabido que cambios de alcance sistémico (o sea, que abarcan al sistema de educación superior en su conjunto) sólo pueden tener éxito si reúnen dos requisitos:<sup>20</sup>

- que el respectivo programa de cambios pueda ser aplicado establemente durante el tiempo necesario para su materialización,
- que durante ese lapso de tiempo dicho programa mantenga el apoyo necesario para vencer las resistencias a que da lugar su aplicación.

En un sistema político democrático ambas condiciones pueden reunirse más fácilmente si la formulación y adopción previas de la respectiva propuesta han contado con una base relativamente amplia de consenso. Dicha base no asegura el éxito de la política. Pero aparte de ser una condición necesaria para arribar a ella puede ser un elemento clave, incluso necesario, para hacer posible su posterior materialización.

## Recursos

Para facilitar una formulación de consenso, el gobierno puso en juego un limitado número de recursos.

Entregó la formulación de la política a un grupo técnico, independiente del gobierno y sin

---

<sup>20</sup> Ver sobre todo Cerych, Ladislav & Sabatier, Paul, *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, European Institute of Education & Social Policy and Trentham Books, Stoke-on-Trent, 1986, especialmente capítulos 2 y 10.



ataduras corporativas. Como se señaló más arriba, el gobierno consideró conveniente que las políticas de desarrollo así como los necesarios cambios legislativos fueran estudiados “por un grupo de académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación superior” (Decreto N° 529 del 3 de mayo de 1991).

Es probable que al adoptar esta decisión el gobierno autolimitara (desde un punto de vista político) sus facultades de formulación de políticas, a cambio precisamente de facilitar la producción de un amplio consenso para la posterior adopción y materialización de esas políticas. Al mismo tiempo, el gobierno sorteaba así las presiones corporativas –de los establecimientos y las “oligarquías académicas”– durante la fase de gestación y proposición de la política, desplazando su intervención hacia la siguiente fase de adopción (decisión) de la respectiva política.

A través de la composición e independencia de la Comisión Presidencial, el gobierno buscó, adicionalmente, dotar de legitimidad técnica al proceso de formulación de la política. Al encomendarle además consultar con los actores interesados, especialmente los internos del sistema, se buscó vincular el proceso de formulación de la política a los establecimientos y los grupos de interés, filtrando su capacidad de presión corporativa a través del tamiz técnico y la independencia otorgada a la Comisión.

Fijó los parámetros doctrinarios y políticos que hacían posible una formulación de consenso. La voluntad del gobierno en orden a producir un consenso en estas materias se expresó antes que todo en la decisión de crear la Comisión y en la selección de los miembros elegidos para llevar a cabo la tarea de formulación de la política.

Pero, además, fueron claves las señales emitidas para orientar el trabajo de la Comisión. Estas fueron mínimas, consecuente con la independencia de la que se le quiso dotar.

El Decreto constitutivo de la Comisión se limita a glosar algunos problemas existentes (el malestar compartido) los cuales llama a abordar consensualmente.

En seguida señala que los valores inspiradores de ese consenso podrían encontrarse “en la mejor tradición universitaria y en la propia cultura académica del país”, tales como “la libertad de enseñanza, la autonomía y responsabilidad social de las instituciones, su diversidad, la búsqueda de la mayor excelencia académica y el compromiso con la equidad, la naturaleza necesariamente libre y plural de la vida intelectual”.

Es decir, el Decreto enuncia un núcleo doctrinal mínimo que explícitamente busca situarse en continuidad con la tradición académica y cultural del país, reafirmando de paso valores que son compartidos por todos, tales como libertad, autonomía, excelencia, equidad y responsabilidad social.

Seguramente el gobierno buscó con esto sortear uno de los mayores obstáculos que existen para la formulación de cualquiera política de cambio, cual es que ella aparezca sustentada o inspirada en valores radicalmente distintos, o incluso antagónicos, con aquellos que prevalecen en el sistema que se desea reformar.

La segunda señal transmitida a la Comisión, al momento de iniciarse los trabajos de ésta, consistió en la presentación por parte del Ministro de Educación de las ideas y preocupaciones del gobierno en este ámbito de materias.

El “contenido doctrinal” de esa señal fue consistente con el Decreto que constituyó a la Comisión.

Dijo el Ministro en esa oportunidad: “Esperamos que vuestra Comisión pueda sugerir las necesarias reformas que convendría introducir a la legislación, y queremos en estas materias –como en otras de igual trascendencia– animar un amplio consenso nacional. Dichas reformas habrán de inspirarse por eso mismo en los valores permanentes de la vida académica chilena que, además, constituyen hoy día la base de cualquier progreso en el ámbito de la educación superior: la libertad de enseñanza, la autonomía y la diversidad institucionales que son su corolario, y una efectiva regulación del sistema en su conjunto, de modo que pueda desarrollarse armónicamente en función de las exigencias de

la sociedad y del continuo progreso del conocimiento y sus aplicaciones”.<sup>21</sup>

Encomendó a la Comisión que en un plazo relativamente breve abordar esos problemas y formular una política y reformas legislativas para enfrentarlos. Este aspecto, que a primera vista pudiera parecer como puramente procesal, es clave para entender cómo en el caso que analizamos pudo arribarse a la formulación de una política (y una reforma legislativa) de consenso.

Primero que todo, la Comisión no recibió un mandato vago. Debía abocarse a dos tareas precisas.

Segundo, debía cumplir sus cometidos en plazos fijos: 6 meses para presentar las modificaciones que estimase necesario introducir a la legislación vigente y 10 meses para presentar su proposición de una política para el desarrollo de la educación superior.

Tercero, como vimos, el gobierno hizo presente a través del Ministro de Educación cuáles eran los principales problemas que le preocupaban a la autoridad. En concreto, el Ministro manifestó su interés porque la Comisión “pueda abocarse al estudio y formule proposiciones—de políticas o legislativas, según corresponda— en relación a temas como los siguientes”: componentes institucionales del sistema y relaciones que deben existir entre los varios niveles y sectores; modalidades de reconocimiento oficial y para la acreditación de los nuevos establecimientos; conducción, coordinación y regulación del sistema; financiamiento de la educación superior; modalidad de apoyo a los estudiantes de escasos recursos; evaluación y autoevaluación institucionales como forma de asegurar una atención permanente hacia los aspectos de calidad y eficiencia de la educación superior.<sup>22</sup>

Cuarto, la Comisión se abocó a estudiar los

problemas sugeridos y los demás tópicos que ella misma incluyó en su agenda de trabajo, sin detenerse en un exhaustivo ejercicio de diagnóstico y sin pretender tampoco explicitar un acuerdo doctrinal previo.

### *Procedimientos*

Los parámetros descritos muestran que la Comisión abordó su trabajo con criterio pragmático.

En vez de iniciar su tarea con una fase de “estudios y diagnóstico” se dio por sentado que entre sus miembros existía un relativo acuerdo respecto a cuáles eran los problemas que debían abordarse. Asimismo se dio por conocido el cúmulo de estudios, informes e interpretaciones sobre el desarrollo reciente de la educación superior chilena y se asumió que frente a esa evolución existían diversas posturas o juicios, cuya clarificación no era necesario hacer en la Comisión.

Los problemas fueron abordados en vena exclusivamente propositiva, discutiéndose sucesivos borradores que buscaban crear un lenguaje común para la formulación de las políticas y recomendaciones.

Con ese fin, la presidencia de la Comisión presentaba en cada sesión un borrador de discusión y posibles puntos de acuerdo, así como un acta de los puntos debatidos y acordados durante la anterior.

Las ideas que iban surgiendo del trabajo de la Comisión eran discutidas durante las visitas de consulta con las autoridades y miembros académicos de los establecimientos. A su vez, las sugerencias nacidas de esos contactos eran transmitidas a la Comisión mediante informes de las reuniones sostenidas o eran incorporadas directamente a los borradores de trabajo.

Los puntos que lograban pleno acuerdo—esto es, frente a los cuales ninguno de los miembros expresaba un veto intenso— quedaban incorporados como tales en las redacciones sucesivas del respectivo documento mientras que se mantenía en discusión aquellos otros que no contaban con el respaldo de todos.

Los puntos en discusión no eran votados,

<sup>21</sup> Ver “Lineamientos para una política de educación superior”, Intervención del Ministro de Educación, Ricardo Lagos Escobar, ante la Comisión de Estudio de la Educación Superior, del 11 de mayo de 1990.

<sup>22</sup> *Idem.*

salvo ocasionalmente y entonces sólo para identificar la alternativa preferida. Más bien, cada punto divergente era debatido hasta determinar cuáles aspectos podían alcanzar consenso y cuáles debían permanecer en la agenda de discusión.

Sólo al término del proceso, al momento de redactar los informes finales que debían entregarse al gobierno, los miembros que aún mantenían opiniones alternativas las registraron por escrito.

Este método de trabajo permitió arribar a documentos de amplio consenso, que expresan la opinión de la Comisión como tal, sin perjuicio de consignar las sugerencias individuales de uno u otro miembro frente a aspectos específicos de los temas tratados.

### **Modelo mixto**

Interesa finalmente ubicar las propuestas formuladas por la Comisión dentro de nuestro esquema sobre modos diversos de coordinar el cambio de los sistemas de educación superior.

La lectura de los documentos finales sugiere que la intención de los formuladores fue la de favorecer la adopción de un modelo de cambio del sistema con intervención simultánea y combinada de la profesión, la política y el mercado.

En tal sentido puede concluirse que se intenta modificar de dos maneras la evolución experimentada por los modos de coordinación del cambio de la educación superior en Chile.

Primero, se descarta el paso brusco de un modelo a otro polarmente distinto, como había ocurrido con la ruptura introducida al comienzo del gobierno militar en 1973 y luego, otra vez, en 1980. En vez de favorecer el desplazamiento del modelo coordinado por la política, se busca por el contrario establecer una modalidad mixta, de mayor equilibrio.

Segundo, se descarta por igual la “vuelta atrás” (hacia el período anterior a la instauración del gobierno militar) y el mero “continuismo” respecto al estado de cosas existente durante ese gobierno militar. En efecto, no se pretende recrear un modelo donde el peso central radique en las “oligarquías académicas” y los intereses

corporativos, ni tampoco se desea entregar las dinámicas de cambio del sistema a la exclusiva coordinación por el mercado.

En suma, la Comisión propone un modelo de cambio donde se combinan especializadamente la intervención de la profesión académica, de la política y de los mercados.

### **Profesión**

La profesión académica es reconocida como el actor clave en el nivel de los establecimientos y sus subunidades internas (facultades, escuelas, departamentos, carreras, etc.). Se aspira a que ejerza el autogobierno de las instituciones. Se reconoce la autonomía de la profesión y de sus actividades, y por tanto, de las propias instituciones.

Se acepta que sólo la profesión debe evaluar los aspectos técnicos que comprende su ejercicio y la calidad intrínseca de sus productos. De allí que se propongan diversos mecanismos de evaluación académica por pares. Pero también las instituciones necesitan ser evaluadas en cuanto a su eficacia, de acuerdo a sus metas autónomamente definidas. En la evaluación institucional propuesta participan los pares pero intervienen, además, los mecanismos “anónimos” del mercado y los instrumentos propios de la esfera pública.

En los documentos presentados por la Comisión se reconoce que son los académicos los principales agentes de las innovaciones endógenas, aquellas –como vimos– ligadas a la generación y transmisión del conocimiento. De ellos depende en gran medida la calidad de las instituciones. Esta última no surge sólo ni principalmente de la coordinación competitiva provista por los mercados, ni tampoco puede producirse a través del *fine tuning* institucional provisto por intervenciones políticas o administrativas.

### **Mercado**

Del mercado –es decir, los mercados pertinentes– se espera que coordine las principales in-

teraciones entre los establecimientos y el medio externo, así como las dinámicas de cambio que surgen de esos intercambios.

De acuerdo con las propuestas de la Comisión, el mercado de oferta de servicios educacionales postsecundarios seguirá siendo diversificado (en niveles y sectores) y las instituciones determinarán libremente, dentro del marco de la ley, cuándo, cuáles y cuántos certificados educacionales, carreras y vacantes ofrecer. Las barreras (académico-institucionales) de entrada al mercado de oferta se elevan pero se reconoce que cualquier individuo o grupo de individuos puede crear un establecimiento de enseñanza superior si cumple con los requisitos fijados por la ley.

El mercado de demandas estudiantiles seguirá igualmente operando sin mayores restricciones. Los mercados de usuarios –contratantes de proyectos, oferentes de ocupaciones y otros– incrementarán probablemente su peso, debido a la necesidad en que se encuentran las instituciones de obtener recursos por la vía de contratos y donaciones y de colocar a sus egresados en un mercado laboral que se vuelve más competitivo.

Por fin, el hecho de que exista un sistema con numerosas instituciones hace que se incremente también progresivamente la significación del mercado de prestigios o reputaciones institucionales, incluso si se acepta que se trata de un mercado segmentado donde no todos los establecimientos compiten con todos los demás.

En suma, los mercados son considerados vitales para mantener y profundizar la apertura de las instituciones a su medio y para incentivar formas innovativas de adaptación. El grado de competencia que de allí pueda surgir –competencia por profesores y alumnos, de proyectos, de reputaciones, por recursos, etc.– es mirado como un positivo aliciente para el cambio institucional. Sin embargo, la regulación del sistema no se delega en la competencia ni se espera del mercado la provisión automática de la calidad, la eficiencia y la equidad.

### **Política**

Los medios de la política juegan un importante papel en los documentos de la Comisión.

De hecho, se reserva a la esfera de las políticas públicas dos aspectos esenciales para el funcionamiento del sistema de educación superior: debe establecer cómo se regularán sus relaciones con el Estado e incentivar el desarrollo de determinadas actividades y programas conducentes a objetivos que son considerados prioritarios para el país.

En cuanto a la regulación de las relaciones del sistema con el Estado, se propone introducir dos reformas.

Primero, desplazar el eje de esas relaciones desde el uso de los instrumentos coercitivos (control burocrático-político) sin caer, en el otro extremo, en el *laissez faire* benevolente, donde el Estado paga sin atender a la eficiencia del gasto ni a la eficacia del sistema. Se busca, por el contrario, rearticular esa relación en torno al eje información-evaluación (acreditación)-incentivos. Es decir, que exista información suficiente para orientar a los actores y usuarios en los mercados pertinentes; que exista acreditación y evaluación de proyectos, de instituciones y desempeños; y que existan incentivos –de recursos y de otro tipo– vinculados a la operación de esos esquemas de evaluación.

La Comisión sugiere que las regulaciones que se establezcan sean encomendadas a un órgano público independiente del gobierno y los establecimientos, compuesto por miembros académicos y miembros elegidos por los poderes con representación electoral. Propone, además, que los juicios técnico-evaluativos sean realizados siempre por pares de la comunidad académica y científica para así proteger la autonomía de la profesión.

En cuanto al segundo aspecto. Se consagra un espacio para que mediante el uso de políticas pueda favorecerse el desarrollo de determinadas actividades o programas conducentes a objetivos que interesan a los gobiernos.

A tal efecto, los documentos de la Comisión vinculan el empleo de los instrumentos de políticas con los esquemas de información, evaluación e incentivos.

Los medios principales con que contaría el Estado para realizar este tipo de políticas dirigi-

das hacia objetivos preferentes (de equidad, de calidad, de pertinencia de la investigación, de prioridad en la selección de objetivos, de desarrollo nacional, etc.) son los medios del tesoro público. En efecto, el gobierno puede establecer contratos, licitar recursos, hacer transferencias bajo la forma de subsidios, convocar a concursos a través de las agencias especializadas, incentivar transferencias del sector privado, crear fondos para fines especiales, etc.

### ***Conclusión: ¿consenso o transacción?***

Cabe preguntarse si acaso la Comisión ha arribado a una proposición que, para dar satisfacción a todos, ha tenido que formularse de manera vaga, ecléctica e incluso admitiendo objetivos contradictorios.

En un estudio sobre varias reformas introducidas durante los años 1960 y 1970 a los sistemas de educación superior europeos se concluye que: “la vaguedad de los objetivos es frecuentemente el precio que debe pagarse para alcanzar consenso durante la fase de formulación. (...) La ambigüedad aparece entonces como un resultado deliberado, ya sea porque definiciones más precisas habrían impedido el acuerdo de todas las partes interesadas o bien porque el legislador prefirió entregar la determinación detallada de objetivos a diversos tipos de comités de planificación y coordinación que debían establecerse como primera etapa de la implementación”.<sup>23</sup>

En el caso que analizamos, las reformas propuestas al poseer alcance sistémico por necesidad tenían que encontrar un balance: entre autonomía y regulación; entre competencia en los mercados y coordinación por políticas; entre prerrogativas de autocontrol de la profesión académica y evaluación de los desempeños institucionales; entre el financiamiento de los establecimientos y el de los estudiantes; entre selectividad y equidad, y así por delante.

Efectivamente, a nivel del sistema en su conjunto es posible –incluso si no se buscan

formulaciones de consenso– evitar esos balances. Estos últimos son parte de la naturaleza de un sistema complejo.

Ahora bien, adoptar esos balances no implica necesariamente establecer objetivos confusos o medios ambiguos para alcanzarlos.

En la propuesta de la Comisión, el consenso de fondo se establece en torno a un diseño balanceado que fija sus espacios y cometidos a la profesión, los mercados y la política. Los demás objetivos –como fortalecer la autonomía profesional, regular la acción de los mercados, ligar el uso de los instrumentos de política a un nuevo esquema de relaciones entre el Estado y el sistema–, todo eso se sigue de manera más o menos natural en la adopción de aquel diseño de base.

En tal diseño pueden concordar fácilmente –sobre todo la base de argumentos técnicos más que ideológicos– personas de diversas visiones doctrinales.

La preeminencia otorgada a la profesión y a la autonomía de las instituciones forma parte del núcleo de la propia cultura e ideología de los académicos.

Al reconocer una función esencial a los mercados en la adaptación del sistema y sus unidades al entorno-sociedad, se mantiene un rasgo esencial de las reformas introducidas en 1980 y se acepta la idea, hoy día compartida en casi todos los países desarrollados o en vías de desarrollo acelerado, que los sistemas de educación superior deben desburocratizarse, flexibilizarse y reconocer un papel importante a la competencia de proyectos, profesores, alumnos, recursos y prestigios.

Finalmente, al redefinirse la relación entre el sistema y el Estado en torno al eje información-evaluación (acreditación)-incentivos, se genera un punto de convergencia entre “libre-mercadista” y “regulacionistas”. En efecto, la noción del Estado Evaluativo y de un sistema autorregulado –y autogobernado– que interactúa con los mercados y crea espacios para una intervención liviana e indirecta de las políticas gubernamentales que buscan incentivar o desincentivar determinados desarrollos, parece formar parte de un “pensamiento postsocialista

<sup>23</sup> Cerych, Ladislav & Sabatier, Paul, *op. cit.*, p. 243.

y postneoliberal”, por decirlo de alguna forma.<sup>24</sup>

Dicha concepción se apoya en una nueva ética y una nueva concepción de la educación superior donde pueden confluír cómodamente vertientes ideológicas diversas sin que ninguna

necesite abandonar sus visiones doctrinales. Y en torno a la cual quizá sea posible alcanzar un consenso más o menos sólido sin pagar el costo de la confusión, la ambigüedad o la banalidad.

---

<sup>24</sup> Sobre el Estado Evaluativo véase Brunner, José Joaquín, *Educación Superior en América Latina, op. cit.*, capítulo final.

# Actividades OREALC

## REDALF

### Red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en los programas de alfabetización y educación de adultos

#### Cuarta Reunión Técnica

*Buenos Aires, 28 al 31 de mayo de 1991.*

Participaron en esta reunión representantes de las redes nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Caribe anglófono, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, especialistas en educación de adultos de Haití, Paraguay y representantes de la OEI, CREFAL, CEAAL, Ministerio de Educación y Ciencia de España y expertos de la OREALC.

Además de analizar los resultados de PROMEDLACIV y del Plan Operativo 1989-1990 de la REDALF, los participantes examinaron aspectos estratégicos de la alfabetización y analfabetismo funcional de la región, así como la educación básica de adultos en el contexto del desarrollo local. También se discutió el futuro plan operativo de la REDALF para 1991 y 1992.

Se examinó la cooperación horizontal a través de pasantías y viajes de estudio ofrecidos por instituciones nacionales de la REDALF, cuyos pasajes serán financiados por la UNESCO en tanto que los países se harán cargo de la estadía y el alojamiento.

Se eligieron cuatro subregiones para planificar y desarrollar actividades en el marco de la REDALF: Centroamérica y Caribe Latino (Centroamérica, Cuba, México, Panamá y República Dominicana), Subregión Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Venezuela), Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y el Caribe anglófono.

Todos los países suscribieron un compromiso de apoyo a Haití.

El Informe Final de esta reunión está disponible en la OREALC.

#### Concurso Subregional de proyectos sobre alfabetización y mujeres

El 17 de julio, con la cooperación del PNUD, se desarrolló en el Centro de Información de las Naciones Unidas en Lima, Perú, la ceremonia de entrega de premios del Concurso Subregional de proyectos sobre alfabetización y mujeres que auspició la OREALC. Se otorgaron los cheques correspondientes al Primer Premio (US\$ 14.000 dólares) y Segundo Premio (US\$ 7.000 dólares), a los directores del CADEP de Cusco y Asociación Perú Mujer respectivamente.

Esta ceremonia fue presidida por representantes del PNUD, UNICEF y la UNESCO.

La actividad fue ampliamente publicitada por los medios de comunicación de Perú.

#### Capacitación y Asistencia Técnica

*Curso regional de educación bilingüe intercultural*

Se está organizando el Curso Regional de Educación Bilingüe Intercultural que se desarrollará en Cuenca y Pujilí, Ecuador, entre el 20 de septiembre y el 19 de octubre de 1991.

Este curso co-patrocinado por UNESCO/UNICEF/GTZ estará dirigido a especialistas de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

*Curso taller sobre producción de materiales de postalfabetización y educación cívica*

Con la cooperación del Ministerio de Educación de El Salvador, se encuentra en preparación un Curso Taller sobre Producción de materiales de Postalfabetización y Educación Cívica destinado a Mujeres de ONGs de los países de Centroamérica y Panamá.

Este curso se llevará a cabo en San Salvador del 16 al 27 de septiembre de 1991.

### *Curso taller sobre educación de adultos*

Este taller estará a cargo del CREFAL y se llevará a cabo en la Sede del CREFAL, en México, entre el 28 de octubre y el 22 de noviembre de 1991.

Se espera la participación de un representante de la REDALF por país.

### **Cooperación Horizontal**

#### *Pasantías a México*

Dentro del marco de los acuerdos de Buenos Aires (mayo de 1991), el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) de México, ha confirmado su disposición para aceptar 15 pasantías.

Las pasantías son en las áreas siguientes:

- Cinco pasantías para intercambio de experiencias y conocimientos sobre sistemas y procesos de planeación educativa, en particular en educación de adultos (19 al 30 de agosto de 1991);
- Cinco pasantías para intercambio de experiencias y de material de apoyo en participación social (23 de septiembre al 4 de octubre de 1991);
- Cinco pasantías para intercambio de experiencias en el área de diseños de materiales y contenidos de la educación para adultos (14 al 25 de octubre de 1991).

Los participantes al primer intercambio sobre planeación educativa ya han sido seleccionados y ellos pertenecen a Argentina, Colombia, Honduras, Panamá y Perú.

#### *Pasantías para la Argentina*

También se han recibido ofrecimientos de pasantías sobre Educación Básica y Secundaria de Adul-

tos de parte de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) del Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina.

Se trata de 6 pasantías sobre Educación Básica de Adultos a llevarse a cabo en Buenos Aires del 4 al 14 de noviembre de 1991 y 6 pasantías sobre Educación Nivel Medio de Adultos, a realizarse en Buenos Aires en el primer semestre de 1992.

#### *Pasantías para Cuba*

Finalmente se han recibido invitaciones del Ministerio de Educación de Cuba para realizar 10 pasantías en la Habana en el primer semestre de 1992.

Estas pasantías se distribuyen como sigue:

- 3 pasantías sobre alternativas de estudios para adultos subescolarizados en atención a sus características laborales y sociales (abril 1992);
- 2 pasantías sobre la educación de adultos y su vinculación para la capacitación para el trabajo (abril 1992);
- 2 pasantías sobre políticas y estrategias para la superación del analfabetismo (a determinar);
- 3 pasantías sobre la educación de adultos y el desarrollo de la comunidad rural (a determinar).

Las personas interesadas en estas pasantías deberán canalizar sus candidaturas por intermedio de los miembros de la REDALF nacional y enviarlos a la OREALC para selección.

Como se acordó en la reunión de Buenos Aires, la institución que ofrece las pasantías se compromete a dar el hospedaje y los viáticos para la alimentación de los seleccionados, quedando los pasajes a cargo de la OREALC.

### **Proyectos Regionales**

#### *Proyecto regional de educación básica de jóvenes y adultos*

El proyecto inició una nueva etapa al ser presentado para su consulta a los Directores Nacionales de Educación de los países miembros de la REDALF y a especialistas en el tema, en el ámbito de la Cuarta Reunión Técnica Regional de la REDALF (Buenos Aires, mayo de 1991).

La Argentina se incorporó a los estudios sobre la educación básica de adultos (EBA) para apoyar esta actividad. A este efecto se contará con la participación de las direcciones provinciales de educación de adultos y las universidades nacionales.

Una consultora de la OREALC realizó una misión de asistencia técnica a la DINEA, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, en junio de este año.

Además, se está diseñando en la OREALC el estudio sobre innovaciones de la EBA, así como los instrumentos de investigación correspondientes. Sobre la base de las propuestas de las instituciones focales de las redes, se seleccionarán y sistematizarán cinco programas innovadores de la región.

Durante el mes de septiembre la OREALC organizará un taller inicial en su sede en Santiago de Chile, para discutir el diseño y el marco de trabajo con los representantes de los equipos nacionales.

Con este estudio se consolidan las acciones del subproyecto "Investigación-Sistematización" del Proyecto EBA.

#### *Video sobre la educación básica de jóvenes y adultos*

En el marco del Proyecto Regional



antes mencionado, se elaborará un video sobre los resultados de la investigación regional del diagnóstico, con el objeto de presentar la visión de la educación básica de jóvenes y adultos a las personas relacionadas con la materia a nivel gubernamental y privado.

*Proyecto regional de investigación sobre analfabetismo funcional*

En octubre de 1990 se realizó en la Sede de la OREALC, un taller para analizar esta propuesta de investigación en la cual participaron especialistas de Argentina, Chile, Perú y El Salvador.

Desde entonces, a través de contratos hechos por la OREALC, esta investigación se ha realizado en Argentina y Chile; en el Perú a través del financiamiento de la OEI y en El Salvador, como parte de las actividades del Proyecto de Alfabetización financiado por el PNUD y la UNESCO.

En estos meses se está iniciando la investigación sobre el analfabetismo funcional en Bolivia a través del proyecto nacional de alfabetización, también financiado con fondos del PNUD y de la UNESCO. Venezuela, a través de la Comisión Nacional de alfabetización, ha mostrado interés en auspiciar esta investigación nacional en su territorio.

Los procesos iniciados con esta investigación fueron presentados en la Cuarta Reunión Técnica de la REDALF en Buenos Aires. Los

resultados serán presentados en un seminario regional previsto para 1992.

**Otras Noticias**

*Programa nacional de alfabetización en Haití*

En julio de 1991, el Parlamento de Haití promulgó la Ley Orgánica por la que se crea una Oficina Nacional de Alfabetización que estará encargada del Programa Nacional de Alfabetización.

El programa tendrá por objetivo central alfabetizar a casi dos millones de haitianos entre 1992 y 1995.

En lo inmediato se prevé la creación de un Frente Interministerial en apoyo al Programa, que cuenta además con acciones de seguimiento o de postalfabetización. La estrategia adoptada moviliza a diferentes actores: ministerios públicos, iglesias, ONGs, sectores campesinos, sindicatos y otros grupos de bases que están siendo convocados por el Gobierno.

El "creole" será utilizado como idioma de alfabetización y se prevé la movilización de agentes de desarrollo que serán capacitados permanentemente, permitiendo así asegurar la calidad de la enseñanza y, en última instancia, cubrir el déficit actual de 25.000 maestros de la escuela primaria.

*Proyecto de postalfabetización y de educación básica de adultos: la experiencia de América Latina y del Caribe.*

Del 16 al 28 de septiembre de 1991 se llevará a cabo, en el Instituto de Educación de la UNESCO en Hamburgo, un Seminario Interregional en el que participarán especialistas de las regiones de Africa, Asia y los Estados Arabes. En el evento se examinarán las tendencias y las experiencias exitosas en el campo de la postalfabetización y educación básica de adultos, particularmente en América Latina y el Caribe.

Con este propósito se llevó a cabo en el local de la UIE de Hamburgo, una reunión preparatoria entre el 17 y el 22 de junio pasado. Asistieron a esta reunión varios especialistas latinoamericanos.

Coincidiendo con la celebración del 40 aniversario de la UIE, también participó el educador Paulo Freire en calidad de invitado especial.

*Llega a apoyar la REDALF especialista en educación de adultos*

En junio de 1991 se integró a la OREALC la socióloga María Luisa Jáuregui de Gaínza (salvadoreña). La especialista se desempeñaba en la Secretaría del Año Internacional de la Alfabetización en la Sede de la UNESCO en París, centrando su actividad profesional, especialmente en relaciones con las ONGs y en programas de alfabetización para jóvenes y mujeres.

## REPLAD

### Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización

#### Proyecto I. Capacitación de personal clave

*Area: Proyecto regional de formación en planificación y gestión educativa. Cursos nacionales*

En Chapala, México, del 1 al 12 de julio tuvo lugar el Tercer Seminario Regional en Planificación y Gestión Educativa. En él, se enfatizó la modernización de la gestión educativa y la introducción de sistemas de evaluación de los resultados del proceso educativo. Para su desarrollo se contó con el apoyo de especialistas nacionales, del Banco Mundial y de OREALC. En el seminarios participaron 39 directores de planificación de 11 estados mexicanos, representantes estatales de la SEP, del CONAFE y del INEA.

*Area: Gestión de la educación con apoyo computacional*

El IIEP con apoyo de OREALC realizará en Quito, del 9 al 27 de septiembre de 1991, un Curso regional para la formación de formadores sobre el uso de la microcomputación a nivel subnacional. Más informaciones sobre este curso se pueden obtener escribiendo a: Ta Ngoc Cha, IIEP 7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 París.

#### Proyecto II. Estudios, Investigación y Desarrollo

*Area: Experiencias nacionales en descentralización y descon-*

*centración de los sistemas educativos*

Del 7 al 9 de mayo se realizó en Caracas un seminario para analizar las tendencias recientes de los procesos de desconcentración y descentralización en diferentes países. En este evento -organizado por OREALC con el apoyo de OEA- además de expertos venezolanos del Ministerio de Educación, de CENDES y de la COPRE, participaron Silvia de Senén González de Argentina, Newton Brian de la Universidad de Campiñas, Brasil, Clemencia Chiappe y Simón Romero de Colombia, Ricardo Hevia de Chile y Juan Casassus de OREALC. Se estima que para fin de año se producirá un documento con el resultado de estas discusiones.

*Area: Evaluación de programas educativos*

Dentro del marco del seguimiento de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, se realizó en Cascais, Portugal del 20 al 24 de mayo de 1991 un coloquio internacional sobre las estrategias significativas para el éxito de todos en la escuela básica. Este coloquio organizado conjuntamente por UNESCO y el Ministerio de Educación de Portugal consideró estrategias multisectoriales para integrar la educación básica dentro del marco de las políticas globales a nivel nacional, regional y local. De particular relevancia ha sido el estudio del Programa Intersectorial

para el Exito Educativo (PIPSE) de Portugal. También se consideraron estrategias internas al sistema educativo para mejorar la calidad de la educación, focalizando principalmente aquellas medidas de carácter estructural y administrativo, acciones educacionales y socio educacionales destinadas a la movilización de la comunidad.

*Area: Indicadores de calidad del servicio educativo*

Dentro del marco del proyecto de medición de niveles de calidad, Marcela Latorre y Ana González del CIDE -Chile- viajaron a Caracas del 29 de julio al 2 de agosto con el fin de apoyar y participar en el análisis de la información recogida por la OSSP del Ministerio de Educación de Venezuela con el instrumental de medición de OREALC.

Igualmente ambas consultoras viajaron del 4 al 8 de agosto a Quito, Ecuador, a fin de analizar los datos recogidos -en distintas regiones del país- por la dirección de planificación del Ministerio de Educación. Esta actividad se articulará más estrechamente con los proyectos de mejoramiento de la calidad en los sectores rurales (BID), y el de mejoramiento de la calidad en los sectores urbano marginales (Banco Mundial) que lleva a cabo el Ministerio de Educación.

Bajo la coordinación de Inés Aguerrondo y el apoyo adicional de UNICEF, el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina ha

iniciado la participación del MEC en este proyecto regional.

### **Proyecto III. Producción, difusión e intercambio de materiales**

*Area: Preparación de materiales de apoyo para los programas de capacitación*

Del 11 al 13 de julio, el Programa de Investigación y Desarrollo Educativo (PIDE) de la UDEM organizó un Taller para la evaluación de materiales para la capacitación a distancia en Investigación Educativa a nivel inicial por multimedios. En el taller participaron, además de especialistas de la UDEM y PIDE, Apolinaria Arzu, de la Dirección General de Alfabetización y Educación de Adultos de Honduras, Mayra Santamaría, del Ministerio de Educación de Panamá, Zeneida de Jesús Contreras, de la SEEBAC, República Dominicana y un especialista de OREALC. Este programa interinstitucional que está coordinado por Manuel Sepúlveda, incluye el *envase* de los materiales de formación en diferentes medios tales como *logicales*, audio y video. Se espera que los materiales estarán disponibles antes de fin de 1991.

La Dirección General de Planeamiento Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina ha publicado, con el apoyo de OREALC, el documento "Planificando la Transformación Educativa". Los contenidos de esta publicación se organizan bajo las siguientes temáticas: Problemas y perspectivas para la transformación de la educación; Aportes para un nuevo modelo de planificación y gestión; y Aspectos instrumentales para la transformación de la educación. Copias de esta publicación se

pueden solicitar de Norberto Fernández, Director General de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación y Cultura, Pizzurno 935, Planta Baja, (1062) Buenos Aires.

*Area: Preparación de materiales de divulgación*

A fin de dar a conocer en forma masiva el proyecto para el Mejoramiento de la Calidad en las Escuelas en los Sectores Pobres en Chile –más conocido como el Proyecto de las 900 escuelas–, se han establecido una serie de contratos con el propósito de producir materiales escritos y audiovisuales de información, materiales sobre el sistema de evaluación del proyecto y los resultados sustantivos del mismo, y una serie de cinco videos didácticos.

### **Proyecto IV. Cooperación horizontal**

*Area: Asesoría interinstitucional*

En Córdoba, Argentina, se inició en junio el programa de cuatro trimestres de Gestión y Administración de Sistemas Educativos que mantiene la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile, bajo los auspicios de REPLAD.

Igualmente, la Universidad, en convenio con el Centro Organizador de Perfeccionamiento Educativo Americano (COPEA) de Argentina se encuentra ejecutando desde noviembre de 1990 un programa de Formación de Especialistas en Administración Educativa.

*Area: Pasantías*

CENDES, de Venezuela, organizó del 15 al 26 de julio un taller en

Caracas sobre Planificación estratégica y técnicas de análisis de viabilidad política. En el taller se dieron a conocer los principales enfoques, instrumentos y técnicas de planificación enfatizando su integración operativa en la planificación estratégica y en el análisis de viabilidad política de los planes de desarrollo. Participaron en ella, Ana Vitar, especialista de la Dirección General de Planeamiento, del MEC de Argentina; Celia María de Oliveira especialista de la Coordinación de Planeamiento Setorial, del MEC, Brasil; Zaida Sánchez, directora de planificación del Ministerio de Educación de Costa Rica; Jatzib Castro, especialista de la SEP, México, y Damiana León, especialista de la Oficina Técnica de Planificación de la SEEBAC, República Dominicana, El taller está concebido en dos módulos y se estudia la posibilidad de replicar el taller en otros contextos.

### **Proyecto V. Desarrollo Institucional**

*Chile*

La REPLAD Chile, que incluye además del CAE, CIDE y la Dirección de Planificación y Presupuesto, una red de 8 universidades distribuidas a lo largo del país, ha diseñado los linamientos esenciales de la acción de la Red en Chile. Dichas orientaciones son:

- la prosecución de los programas de post título, post grado, magister y doctorado en educación con mención en administración y gestión, los cuales hasta la fecha han formado a más de mil especialistas en la materia;
- ampliación de las modalidades de convenios con municipalidades para la formación de directores de establecimientos;
- desarrollo del programa de ca-

- capacitación y entrenamiento para la creatividad y la administración curricular;
- desarrollo del currículo de talleres de capacitación de docentes y docentes directivos para la formulación de proyectos educacionales;
- organizar la experimentación y desarrollo de modelos de gestión orientados a fortalecer los establecimientos educacionales como entidades administrativas con niveles variables de autonomía.
- investigación sobre “indicadores de una gestión efectiva”;
- la convocación al X encuentro nacional de Administración Educativa bajo el tema “Estrategias Educativas para el año 2000”.

## SIRI

### Sistema Regional de Información

**Area:** *Base de datos de información educativa cualitativa y estadística*

**Línea:** *Base de estadísticas educativas por países*

14 países enviaron correcciones y nuevos antecedentes para estructurar la versión final del informe preparado para cada país que se entregó a las delegaciones durante la reunión de PROMEDLAC IV. SIRI está ingresando la nueva información al Banco de datos para editar el informe regional que aparecerá en el libro “Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-1989”.

Los avances hacia las metas de la Conferencia de Jomtien serán seguidos y evaluados por la Dirección de Estadística de la UNESCO, en colaboración con las demás agencias organizadoras de dicha conferencia.

**Area:** *Análisis de la información estadística y documental*

**Línea:** *Publicaciones*

Existen modalidades de educación primaria que requieren muy pocos recursos adicionales (a los de la escuela tradicional) y que permiten reducir drásticamente el fracaso

escolar. Ese es el principal resultado del informe preparado por SIRI para el Banco Mundial sobre “La eficiencia y calidad de la educación en América Latina y el Caribe”. Dicho informe será publicado próximamente y distribuido en la región por el Banco Mundial y OREALC.

Las opciones para mejorar la educación experimentadas en Colombia, se analizan en un texto para planificadores que editará IIEP. SIRI ha terminado en colaboración con UNICEF, Bogotá y con IIEP-París, la preparación del texto que será incluido en la serie Fundamentos de la Planificación Educativa.

La medición de la calidad de la educación chilena y su impacto se evaluó en un trabajo de SIRI. Los resultados se analizaron en un seminario organizado por FLACSO, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD) y el Instituto de Estadística de Chile (INE). La publicación del seminario se puede solicitar a FLACSO desde octubre de 1991.

El acceso a la escuela se analiza en el primer número de FORUM (en inglés). El segundo número usará los antecedentes de SIRI so-

bre calidad. Los interesados pueden escribir a BRIDGES, Harvard University, One Eliot Street, Cambridge, Mass, 02138, EE.UU.

292 informes, documentos y artículos de publicaciones periódicas aparecen clasificados en el Boletín Bibliográfico del Centro de Documentación e Información de OREALC, Enero-Junio 1991. Los interesados en obtenerlo pueden escribirnos. Se incluyen informes de 34 Conferencias, de las cuales 20 fueron realizadas en América Latina. Para el período 1987-1990 es posible preparar bibliografías con las 2740 referencias incluidas hasta ahora en el Banco de Referencias.

La información sobre recursos humanos disponible en los últimos censos de población y en las estadísticas educacionales, se presentó en el Seminario Retos y Opciones de Formación de Recursos Humanos organizado por IESA en Venezuela. La publicación se puede solicitar a partir de noviembre a la Dra. E. Granell, Apartado 1640, Caracas 1010-A, Venezuela.

La educación de la mujer en la región se evalúa en una reciente publicación de SIRI. Los datos por grupos de edades de los últimos Censos de Población disponibles,

permiten analizar el cambio ocurrido en los pasados 30 años. Aparece en castellano e inglés en el *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, N° 24, Abril, 1991.

**Area:** *Análisis de la información estadística y documental*

**Línea:** *Procesamiento de la información*

Alternativas de Políticas Educativas y Puntos de Vista sobre áreas problemáticas serán preparadas en el futuro por la UNESCO para dialogar con los Ministros de Educación. En forma precisa, se espera sintetizar la investigación disponible y las opciones ensayadas en diversas partes del mundo sobre cada uno de los tópicos seleccionados.

La información disponible sobre gasto en educación, pública y privada, se está procesando para un estudio UNESCO/CEPAL que se analizará en la primera semana de diciembre. Esta información se complementará con la que SIRI recolecte en el primer semestre de 1992.

Las causas de la repetición y las modalidades de ésta, se identificaron en el caso de Honduras. Es el resultado de un estudio realizado conjuntamente por Harvard BRIDGES Project, OREALC-SIRI y AID. El tiempo disponible para estudiar, las expectativas del profesor, la disponibilidad de textos y el haber asistido a pre-escolar tienden a reducir la repetencia.

La eficiencia de la educación primaria en Paraguay se analizó en un informe preparado por SIRI a pedido del Banco Mundial. Ese informe contribuyó al análisis de los Gastos Públicos que realiza periódicamente el Banco Mundial para identificar la necesidad de apoyar proyectos que eleven la ef-

ciencia de los sistemas de educación.

SIRI participará con la Carnegie Foundation en la realización de una Encuesta Internacional de la Profesión Académica (International Survey of Academic Profession) a realizarse en Chile, Brasil, México y países de otros continentes. También se tratará de continuar las investigaciones sobre repetición que se han llevado a cabo en colaboración con el Banco Mundial y con la Univ. de Harvard (BRIDGES Project).

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Identificación de necesidades de información*

El uso de información en la toma de decisiones fue identificado en cuatro países. A. Rojas, especialista en intercambio de información, entrevistó a autoridades educativas de Colombia, Guatemala, México y República Dominicana a fin de identificar los tipos de problemas para los cuales utilizan información y los vacíos detectados. En noviembre de 1991 se espera disponer del informe.

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Sub-redes de información*

La enseñanza de la lectura será el tema de la reunión a realizarse en Buenos Aires entre el 11-15 de septiembre próximo. Especialistas están examinando los Bancos de datos de REDUC y OREALC para informar sobre los avances y problemas identificados en la región sobre esta materia.

La red de intercambio de información en educación REDUC ha producido su primer CD-ROM con 8.000 referencias y la mitad inclu-

ye el RAE correspondiente. Los interesados pueden dirigirse a A. Rojas o Marta Zeballos, Casilla 13608, Santiago-1, Chile.

Una base de datos sobre educación a distancia con 8.000 cursos ofrecidos en 100 instituciones y 2.500 referencias bibliográficas y 260 instituciones, está disponible en CD-ROM. Está producido por el International Centre for Distance Learning, The Open University, Walton Hall, MK7 6AA. Reino Unido. Se requiere un PC IBM compatible de 512K de memoria RAM y un "CD-ROM player" que cumpla con los estándares "High Sierra".

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Programas para análisis y proyecciones*

Nuevos libros de textos resultan de la interacción con bases de información. El prof. Edmundo Fuenzalida ha diseñado un texto que utiliza un programa de computación llamado Hypertext. La lectura en la pantalla del computador de cada página del texto permite indagar, en cualquier palabra, la información adicional (incluidos mapas, tablas estadísticas, referencias bibliográficas o temas de una enciclopedia) que esté disponible sobre ella o temas y recorrer una "ruta de indagación" hasta que se desea volver al texto original. Nuevos desarrollos de este tipo de uso de la información aparecerán en el futuro.

Técnicas de análisis de información fueron analizadas por alumnos del programa de Doctorado en Educación de la Universidad de Córdoba (Argentina), con asesoría de SIRI. El seminario se llevó a cabo en agosto de 1991 y se continuará con un intercambio a distancia.

**Area:** *Sistemas de información para la administración*

**Línea:** *Diseño y actualización*

El diseño de modelos de análisis y de proyección en educación y, en general, el uso de computadores en Planificación Educacional será analizado por SIRI en el curso que se dictará en la sede de OREALC en octubre 1991.

El sistema de información de Uruguay está siendo actualizado en un esfuerzo conjunto del Ministerio de Educación, CODICEN y UTU y contará con la colaboración de OREALC-UNESCO.

El sistema de información de México está definiendo nuevos indicadores y realizando análisis de consistencia de la información. SIRI colaboró, en el mes de mayo, con la Dirección de Análisis y Sis-

temas de Información (DASI) de la Secretaría de Educación en la identificación de indicadores y en el diseño de informes preparados por el computador al realizar un primer estudio (siguiendo el enfoque de un "sistema experto") de los datos.

Los niveles de repetición y eficiencia de los estados de Hidalgo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero fueron estimados por la DASI y SIRI para fundamentar la preparación de un proyecto de mejoramiento de la educación básica de México que será financiado con un préstamo del Banco Mundial.

**Area:** *Sistemas de información para la administración*

**Línea:** *Seminarios/Congresos*

Más información sobre adultos y educación no formal será recolec-

tada por la Dirección de Estadística de UNESCO. Un seminario realizado en París (Junio 24-28) diseñó nuevas estrategias para recolectar información en este tema. Entre otras modalidades se espera recolectar información en conjunto con las Encuestas de Hogares.

El uso de la microcomputación a nivel sub-nacional será analizado en el curso que el IIEP organiza en Quito del 9 al 27 de septiembre de 1991. Se espera que los especialistas formados en esta oportunidad, realicen cursos similares en sus países. Un especialista de SIRI colaborará en su realización y demostrará los modelos usados en SIRI para análisis de consistencia, cálculo de tasas y análisis de eficiencia. Más adelante podrá colaborar en estos temas con los países que se interesen.

## PICPEMCE

### Red regional de formación, perfeccionamiento y capacitación de educadores

Durante el 3-7 de junio se llevó a cabo en la ciudad de Belem, estado de Pará en el nordeste brasileño, un taller destinado a formadores de maestros de varios institutos de la región amazónica, cuyo objetivo fue el de dar a conocer una metodología de desarrollo curricular que permitiera la incorporación de la dimensión ambiental en la formación de los nuevos maestros. Para esto se utilizó el Método de Acercamiento Crítico, usando como "objeto prisma" el museo de Historia Natural de la fundación Goeldi. El Ministerio de Educación y Cultura desde Brasilia y las autoridades locales dieron todo su apoyo a la actividad, la cual debe

culminar con la elaboración de proyectos de desarrollo curricular que incorporen la dimensión ambiental por parte de cada uno de los institutos participantes. En la ocasión se contó, además de la presencia del personal de OREALC, con la colaboración de una especialista colombiana, que participó haciendo realidad el concepto de cooperación horizontal entre países propiciado por PICPEMCE.

A partir de la iniciativa de formación de un canal educativo de televisión que utilice eventualmente las facilidades de un satélite de comunicaciones, la Red PICPEMCE ha comenzado a trabajar colaborando con la comisión

chilena del satélite educativo y ha iniciado un levantamiento de información para actualizar los datos de uso de diversas formas de tecnología educativa en la región. Con ello se espera poner al día el repertorio sobre este tema publicado por OREALC en varias ediciones en los años pasados.

Están listos a participar en el Tercer Congreso Latinoamericano de Lecto-Escritura de la I.R.A. (11 al 15 de septiembre en Buenos Aires) los representantes de los Proyectos de Lecto-Escritura seleccionados por PICPEMCE en su concurso del año pasado. Dicha reunión se aprovechará para realizar un intercambio evaluativo y de

planificación de los proyectos con el coordinador de PICPEMCE.

La I Reunión de Rectores de Universidades Pedagógicas de América Latina se llevará a cabo entre el 7 y el 11 de octubre próximo en Santiago de Chile. La Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación de Santiago invitará, conjuntamente con la OREALC, a este encuentro organizado como una actividad de la red PICPEMCE en seguimiento de la Conferencia de la Educación para Todos de Jomtien, Tailandia, y con el objetivo de desarrollar las orientaciones dadas por los Ministros de Educación de la región en PROMEDLAC IV, llevada a cabo en abril pasado en la ciudad de Quito.

Se espera que participen en el evento las universidades pedagógicas de Colombia, Honduras, México, Venezuela, además de la Universidad de Playa Ancha de Valparaíso, Chile y la propia Metropolitana de Ciencias de la Educación de Santiago que, como queda dicho, oficiará de anfitriona junto con la UNESCO.

### Taller sobre Educación para la Paz en Centroamérica

En la semana comprendida entre el 21 y el 25 de octubre próximo, se realizará en Guatemala un taller de Educación para la Paz destinado a formadores de maestros de Centro América, con su realización se es-

pera llevar a la práctica una metodología de desarrollo curricular integrado a partir de la lectura crítica de la prensa diaria, en el que sea dable integrar como dimensión interdisciplinaria la Educación para la Paz. La propuesta metodológica es la del Método de Acercamiento Crítico (MAC), esta vez usando como “objeto prisma” la prensa.

El Ministerio de Educación de Guatemala es la contraparte de OREALC en este evento organizado como parte de la actividad de PICPEMCE.

### Necesidades especiales en el aula

Del 10 al 14 de junio y del 12 al 16 de agosto de 1991 se realizó en Quito, Ecuador y en La Paz, Bolivia, respectivamente, un Seminario-Taller de formación docente sobre “Necesidades especiales en el aula”, elaborados por UNESCO y para formar docentes con vistas a la integración de niños discapacitados a la educación regular.

En la ciudad de Guatemala se celebró un Seminario Nacional sobre “Planificación, administración y gestión de los servicios de Educación Especial” los días 20 y 21 de junio de 1991. Sus objetivos fueron compartir tendencias/orientaciones nacionales e internacionales, discutir en profundidad la situación actual en cuanto a servicios y recursos de educación espe-

cial en Guatemala y las prioridades de una política nacional y desarrollar un Plan Nacional de Educación Especial.

### Educación Ambiental

Del 29 de julio al 1 de agosto de 1991 se realizó en Quito, Ecuador un Taller Subregional sobre la Formación de Docentes de Educación Primaria en Educación Ambiental, que contó con personal nacional y representantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Los objetivos de la reunión fueron intercambiar información relativa al “estado del arte” de la formación ambiental de los futuros docentes de la enseñanza primaria en los diferentes países participantes ;establecer las estrategias necesarias requeridas para la puesta en práctica, tanto a nivel nacional como subregional, de una educación ambiental para docentes en formación inicial; y poner las bases para el intercambio de experiencias e información a través de las Redes del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Se utilizó como documento base de trabajo del Taller el Módulo 5 de la Serie de Educación Ambiental del Programa Internacional de Educación Ambiental (PIEA) de UNESCO/PNUMA titulado “Educación Ambiental: Módulo para la Formación de Maestros y Supervisores de Escuelas Primarias.”

Estimado lector

Por un lamentable error, en el informe sobre el Desarrollo de PROMEDLAC IV publicado en el *Boletín* N° 24, se omitió el nombre del Ministro de Educación de Cuba, señor Luis Gómez, como Vicepresidente de la Mesa de dicho evento.

Hacemos la presente aclaración a fin de dar públicas explicaciones al Sr. Ministro Gómez y a nuestros lectores por una información incompleta.

Publicaciones OREALC