

## América Latina: una nueva etapa del desarrollo educativo

Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el  
Caribe

*La OREALC nos ofrece un balance de la quinta cita que tuvieron los países de América Latina y El Caribe, en el marco del Proyecto Principal de Educación. Subraya su importancia en relación al debate sobre la educación latinoamericana, pues comprueba la predominancia de una nueva tónica superadora de los enfoques restrictivos sobre el papel del Estado en los cambios educativos. Resume y comenta los acuerdos en cuanto a objetivos y ejes de acción; por ejemplo la recomendación de establecer convergencias y consensos básicos que den estabilidad y continuidad a las políticas de modernización educativa, así como la necesidad de profesionalizar la acción educativa. Estos y otros aspectos más son ubicados dentro del marco de reconocimiento que en la Región "la educación se encamina hacia una etapa de renovación integral".*



**E**ntre las dramáticas innovaciones que experimenta la Región la educativa implica un amplio marco de desafíos y esperanzas.

Veinticinco países de América Latina y el Caribe se han reunido en Santiago de Chile entre el 8 y el 11 de junio del presente año para aprobar el plan de acción del llamado Proyecto Principal de Educación correspondiente a los próximos tres años. Esta cita es la Quinta que se realiza en el marco del Proyecto Principal.

Esta cita coincide con la conmemoración de la primera década de dicho proyecto, iniciado con los auspicios de UNESCO y cuyos fines eran lograr un compromiso efectivo de los estados miembros de la Región para enfrentar las carencias y necesidades educativas sintetizadas en tres objetivos específicos: asegurar la educación básica antes del año 2 mil de todos los niños en edad escolar, erradicar el analfabetismo antes de fin de siglo y mejorar sustantivamente la calidad y la eficiencia de los síntomas educativos.

Numerosas reuniones técnicas, proyectos y estudios apoyados directa o indirectamente por UNESCO, a los cuales hay que añadir innumerables programas puestos en marcha por los países de América Latina y El Caribe, atestiguan que, en primer término, el Proyecto Principal ha sido una importante fuente de promoción y vigorización educativas. Asimismo, ha contribuido a sensibilizar a organismos financieros internacionales y otras agencias de cooperación sobre las prioridades educativas que deben ser atendidas por el continente.

### Logros y desafíos

Como lo ha señalado en Santiago de Chile el presidente del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal, Eduardo Peña Triviño, ministro de Educación del Ecuador, en la casi totalidad de los países más del 95% de la población en edad escolar se matricula en educación primaria y sólo 5 países tienen tasas de acceso inferiores a 80%. Ello indica que el primer objetivo -universalizar la educación básica- está en vías de ser cumplido. Pese a limitaciones claras de algunas zonas rurales, indígenas o marginales de extrema pobreza. Estas cifras tampoco deben hacernos olvidar que se presenta una serie compleja de problemas en el interior de los sistemas educativos que hacen referencia a la baja de la calidad no obstante el notable incremento de la oferta educativa por parte de los sistemas educativos de toda la Región.

Otro indicador mencionado por el ministro Peña Triviño es el referente a la reducción del analfabetismo absoluto -que hoy representa un 15% de la población mayor de 15 años. En la década, en efecto, se han desarrollado numerosos programas de educación de adultos, lo cual ha permitido enriquecer la práctica y la doctrina continental al respecto, aunque en números absolutos persista una alta cifra de analfabetos (42.5 millones de personas) concentradas en siete países, en algunos grupos de población indígena de otros países y en poblaciones mayores de 40 años de zonas marginales de casi toda América Latina.

Estas referencias auspiciosas, sin embargo, encuentran un serio problema que es el que está en el



---

centro del debate educativo contemporáneo de América Latina: el avance en la mejora de la calidad de la educación ha sido lento, en el mejor de los casos, si es que no ha regresado por una diversidad de factores tanto internos del sistema educativo como externos a él y relacionados con el entorno socioeconómico.

«Indicadores directos -señala un estudio de UNESCO/UNICEF de marzo de este año, 'La educación pre-escolar y básica en América Latina y el Caribe'- tales como los altos niveles de repetición y los bajos rendimientos académicos de algunos países de la Región, en aquellos casos en que se los ha comparado con los de países desarrollados, o de los alumnos rurales en relación con los urbanos, señalan serios problemas de calidad. Indicadores indirectos, que miden los factores que parecen incidir en los logros alcanzados, también confirman los problemas de calidad. En efecto, los bajos niveles relativos de salarios de los maestros, la corta duración efectiva del año escolar, el reducido tiempo destinado al aprendizaje propiamente dicho, el que muchos alumnos no dispongan de textos, las malas condiciones materiales de las escuelas o la alta deserción temporal confirman la existencia de problemas de calidad de la educación primaria en la Región».

## Estado y sociedad

Una inferencia inmediata frente a esta realidad ha sido, obviamente, culpar a los sistemas educativos y, ante la crisis de los años 80 y las políticas de reajuste estructural que han significado una drástica reducción de los presupuestos destinados a los servicios sociales, al Estado.

Curiosamente una fuerte tendencia señala que de privatizarse los servicios educativos, rigiéndose por la lógica del mercado, se obtendrían mejores resultados educativos.

«La crisis de los 80 -indicó Germán Rama, uno de los ponentes en la cita de Santiago- contrapuso baja de la calidad con ineficiencia estatal, lo cual es una falsa oposición». En general la tónica de los participantes en la cita de Chile no a sido exactamente esa. Es más parece haberse superado la idea que reclamar una mejor gestión educativa implica necesariamente que los gobiernos rehuyan sus obligaciones fundamentales, como es la de garantizar la cobertura de una educación básica universal y gratuita.

El vicepresidente del Banco Mundial, Shahid Husain, pareció inclinarse por una interpretación más amplia. Detrás de los serios problemas de baja de la calidad, están las severas desigualdades socioeconómicas que aún padece la Región. No es pues que el Estado sea el principal causante de las deficiencias anotadas sino más bien el hecho que la distribución desigual del ingreso -entre otros factores- amenaza los resultados educativos. «Durante la década de los 80, la distribución del ingreso empeoró en la Región -dijo- especialmente en Argentina, Brasil, Honduras y Venezuela. Los estudios indican que, aparte de la distribución inicial de la riqueza, el nivel de la educación representa el factor más importante en los ingresos de un individuo. La distribución del ingreso en América Latina es el resultado de las grandes desigualdades de riquezas y del acceso deficiente de los pobres a una educación de calidad razonable».

## La nueva etapa

En lo que sí parece haber consenso es que la educación latinoamericana se encamina hacia una etapa de renovación integral que supone plantearse seriamente si la institucionalidad vigente puede continuar o es preciso imaginar otros escenarios en los que, junto con el Estado, intervengan más activamente actores sociales tales como instancias locales de gobierno, comunidades educativas integradas por profesores, directivos educacionales, padres de familia e incluso alumnos.

Los tiempos del predominio del estado, junto con una burocracia central gigantesca y un profesorado cuyas atribuciones estaban minimizadas por el aparato administrativo, están en vías de extinción.

Los ministros de Educación de América Latina y el Caribe, reunidos en Quito en 1991, al evaluar el Proyecto Principal, convinieron en que la estructura centralizada de los sistemas educativos era inconducente y recomendaron acciones rápidas a favor de la descentralización. Este es otro de los términos que en el continente han venido adquiriendo creciente fuerza bajo la esperanza que pudiera ser un instrumento de mejora de la calidad de la educación.

Descentralización, desconcentralización, municipalización han sido apreciados como pasos positivos que permiten acercar las decisiones de política educativa a la vida escolar y a la acción educativa concreta.

Asimismo, la UNESCO propició un trabajo conjunto con CEPAL para profundizar en cuáles son los principales aspectos problemáticos

de la educación latinoamericana y cuáles serían las estrategias preferibles para enfrentarlos con éxito. El resultado de ese esfuerzo conjunto dio lugar a un trabajo que es importante en las nuevas perspectivas de la educación continental. Este se titula «Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad». En él se hacen algunas precisiones centrales dentro del debate de lo que debe y puede hacer el Estado en la transformación educativa y lo que implican conceptos tales como descentralización, competitividad o eficiencia.

Así, descentralización por ejemplo no se tipifica como «una puerta de acceso a la «privatización» de los establecimientos escolares» sino como un medio para darle a las escuelas la posibilidad de recuperar su misión cultural propia, «contribuyendo a conformar, cada una desde su propia perspectiva, la identidad cultural de sociedades que se han vuelto más y más complejas y plurales en su composición y orientaciones». Descentralización, asimismo, implica búsqueda de la equidad del sistema educativo «única manera de garantizar que éste pueda contribuir a la formación de una cultura común de la moderna ciudadanía».

### Objetivos estratégicos

El estudio al precisar los desafíos futuros colaboró en determinar siete objetivos estratégicos que están implícitos en las discusiones de la cita de Santiago.

Estos objetivos son los siguientes:

- Generar una institucionalidad de la educación abierta a los requerimientos de la sociedad.



- Asegurar un acceso universal a los códigos de la modernidad.
- Impulsar la creatividad en el acceso, difusión, e innovación científica y tecnológica.
- Gestión responsable de las instituciones escolares.
- Profesionalización de los educadores.
- Compromiso financiero de la sociedad con la educación.
- Desarrollar la cooperación regional e internacional.

Cada uno de estos objetivos estratégicos implica una serie de acciones que a su vez comportan cambios radicales de actitud por parte de los actores del quehacer educacional.

Lo importante de estas perspectivas es que el debate acerca de la modernización de la educación no se ve empantanado por excesos ni prejuicios ideológicos muy arra-

gados en las sociedades latinoamericanas. Estamos frente a una etapa cualitativamente distinta que la que hace una década dominó al Proyecto Principal sin que los problemas y los énfasis varíen demasiado puesto que muchos de los problemas que lo originaron persisten.

Para algunos el cambio de óptica principal reside en que se ha ampliado el marco de la acción educativa. La educación ya no es ni puede ser una tarea exclusiva del Estado o de los gobiernos de turno. Esta es una idea que tiene antiguo arraigo en la educación latinoamericana pero que no ha encontrado una verdadera institucionalización. En parte porque el aparato estatal genera formas de poder que es difícil desarraigar y en parte porque al conjunto de la sociedad le era difícil imaginar una educación regida por principios aplicables a la economía de mercado. La aplicación del modelo liberal y la plena reinsertión de la economía continental con la economía mundial ha abierto los ojos a muchas de las sociedades latinoamericanas y hoy es bastante más claro, como lo señalan los ministros de educación en la reciente cita de Santiago, que «el éxito de los países de la Región para insertarse en la economía internacional dependerá en gran medida de la modernización de sus sistemas educativos y de las mejoras que éstos puedan introducir en los procesos educacionales. Es necesario asegurar una educación básica de calidad para todos los educandos de un país. Los países de la Región no estarían en condiciones de enfrentar los desafíos del siglo XXI sin antes haber logrado la base educacional que les permita tener una inserción competitiva en el mundo».

## Desarrollo económico y educación

Esta estrecha relación entre desarrollo económico y educación ha permitido, por otra parte, una relación más estrecha entre organismos financieros internacionales y los países de la Región, mediados por otros organismos de las Naciones Unidas. Resulta por ello alentador que el Banco Mundial, por voz de su representante en la cita de Santiago, haya señalado que «Para nosotros, no existe mayor prioridad en América Latina que la educación. Entre 1987 y 1992, nuestro programa de préstamos para la educación en América Latina y El Caribe aumentó de \$US 85 millones a \$US 780 millones al año y prevemos otro aumento a cerca de mil millones de dólares en 1994. Esta prioridad se basa en: primero, la experiencia del Asia Oriental donde la ampliación de la educación básica al comienzo de los esfuerzos de desarrollo desempeñó un papel importante en su dinamismo económico actual; segundo, la convicción de que ha ocurrido un cambio fundamental en las actitudes y prioridades públicas de los países latinoamericanos y caribeños, y que los países de esta región están preparados y son capaces de intensificar sus esfuerzos en este campo crítico; y tercero, la convicción de que en países como México y Chile, donde los esfuerzos de reforma están avanzados, o incluso en aquellos lugares donde ciertos temas políticos e institucionales retrasan estas correcciones, la ampliación de la educación no puede esperar y debe estar a la vanguardia de los objetivos nacionales».

El segundo panorama abierto en la cita de Santiago es el reconocimiento explícito que el desarrollo

educativo es la condición básica para la ampliación de la democracia, la equidad, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos, como lo indicara Federico Mayor, el director general de la UNESCO en el discurso inaugural del evento. Hay una dimensión ética, humanista y profundamente democrática en los propósitos innovadores de la educación latinoamericana que no deben descuidarse. «El desarrollo de la educación -ha dicho Federico Mayor- implica aprender y enseñar la disciplina del largo plazo, de la consideración del conjunto y no de efímeros y tener la firme convicción de la transformación social como una exigencia ética. Debemos ser capaces de persuadir a todos -y especialmente a los parlamentarios, a los medios de comunicación- de que la democracia necesita ciudadanos capaces de acceder a la información y saber evaluarla; que la pobreza no se reducirá si no hay

educación de calidad; que el crecimiento económico requiere de recursos humanos capaces de adaptarse al cambio tecnológico; que el crecimiento razonable de la población depende en gran medida de la buena educación de las familias, especialmente de las mujeres y adolescentes; que el uso de los recursos naturales requiere de un conocimiento que permita su adecuada extracción y transformación; y que, en definitiva, como antes he subrayado, la construcción de la paz se hace cada día tenazmente y se forma en cada persona a través de la educación».

## Las perspectivas de Santiago

Es por todas estas consideraciones que la reciente reunión de Santiago tiene una importancia singular en el actual debate sobre la educación latinoamericana.

En primer término porque sitúa con realismo las que deben ser las vías prioritarias de la modernización educativa pero al mismo tiempo supera las falsas confrontaciones que en algún momento surgieron respecto al papel del estado en los cambios educativos y las relaciones entre modelos económicos y modelos educativos, entre desarrollo económico y desarrollo social.

Un primer punto que se dilucida es el de las dificultades o factores limitantes que se han presentado en el marco del proyecto principal de educación ¿cuáles han sido estas y cuáles las respuestas que pueden mitigarlas o eliminarlas?.

1. Inestabilidad de las políticas educativas como resultado de los cambios de gobierno y de la ten-



dencia regional a votar por opciones pendulares. Frente a este problema, señalan los ministros, se hace indispensable establecer **convergencias y consensos básicos** nacionales que den continuidad al esfuerzo educacional.

2. Desorden y gigantismo en el volumen y pertinencia de la información disponible para diseñar las reformas educativas, corriéndose muchas veces el riesgo que se prescindiera de la opinión de los actores sociales que tienen que ver directamente con el curso de la acción educativa. Frente a este problema se postula la confección de **nuevos sistemas de recolección y procesamiento de la información** de modo que se logre un proceso continuo, abierto, y por lo mismo, coincidente con el perfeccionamiento del diálogo democrático en el interior de las sociedades de cada uno de los países.
3. Efectos contraproducentes por la aplicación de diversas políticas sin considerar la articulación que tienen éstas con otras medidas que se aplican en el extendido

universo sectorial educativo.

Frente a este problema se postula una **visión sistemática** en la que además de considerar los efectos previsibles de las interacciones entre las distintas medidas se incluyan los distintos niveles de decisión del sector de modo que haya correlación y comunicación entre todos ellos.

4. Dificultad para que las decisiones adoptadas centralmente o por las cúpulas directivas lleguen a tener un efecto en el aula o en las bases del sistema educativo. Este es un aspecto del que frecuentemente han adolecido los proyectos de reforma educativa en la región, de modo que muchos planes importantes en el plano teórico no han hallado concreción positiva en la práctica educativa. Frente a este problema se postula que los diseños de reforma o innovación incorporen un **componente de conducción y seguimiento sistemático** de la aplicación y efectos de las medidas en la labor cotidiana de las escuelas, tarea en la que los maestros juegan un rol relevante.

En último término la reunión ministerial de Santiago ha trazado

objetivos y ejes de acción centrados en una propuesta de profesionalización de acción educativa que, de algún modo resume el interés regional por potenciar y enriquecer la educación y elevar su calidad. Ya se ha señalado que el realismo parece ser hoy una tendencia objetiva de los gobiernos que, naturalmente, también se vierte en los proyectos educativos. Esto significa que en lugar de pensar en un universo muy amplio de acciones educacionales que, como en el pasado, implicaban la movilización de esfuerzos en diversos campos, se ataca ahora el objetivo central que es el fortalecimiento de la acción educativa a través de la educación formal.

### Enfasis en la profesionalización

¿Qué significa profesionalizar la acción educativa? ¿No es acaso lo que corresponde per se a un sistema educacional?. La propuesta renovada del Proyecto Principal significa volver a poner énfasis en lo que, por simple y elemental, se olvidó en la amplitud de concepciones y teorías acerca de la educación latinoamericana: el sistema debe decidir continua y acertadamente acerca de lo que se aprende (cuánto y qué), cómo se lo enseña y cuáles son las formas organizativas que hacen posible que esto ocurra de la mejor manera posible.

Ciertamente que se trata de reivindicar el carácter técnico de la acción educativa pero, al mismo tiempo, de situarla en el marco de consensos y acuerdos educativos que se van construyendo democráticamente para darles permanencia y dinamismo, estabilidad y permeabilidad, dos conceptos que



normalmente han sido difíciles de conciliar en los sistemas educativos pero que están en la raíz de una educación concordante con la velocidad de los cambios socioeconómicos, tecnológicos y culturales de las sociedades contemporáneas.

El Proyecto Principal propone ahora un objetivo general –profesionalizar la acción educativa– del que derivan una serie de objetivos específicos. De lo que se trata es de dar un gran salto que supere las deficiencias remarcadas en diversos estudios. En promedio, los alumnos en América Latina logran tan sólo algo más del 50% de los objetivos pedagógicos y las tasas de repetición siguen siendo altas. Las escuelas en los sectores más pobres tienen resultados muy por debajo del 50% del logro educativo promedio, lo cual significa que se mantiene una segregación considerable del derecho ciudadano a una educación básica. Y algo más serio aún: nadie dentro del sistema educativo tal como está hoy conformado se responsabiliza por estos resultados educativos, tanto en términos de gestión como de administración de la educación educativa. Es por esa razón que se precisa hacer los mayores esfuerzos en elevar la cantidad y calidad de los aprendizajes de los alumnos, fomentar las acciones de reducción de desigualdades de acuerdo al criterio de discriminación positiva y, sobre todo, desarrollar una gestión responsable de los resultados. Este nuevo estilo de gestión –indica el informe final de la reunión de Promedalac V– «una gran capacidad de la administración para definir dentro de sus planes y programas, logros e indicadores de rendimiento que en cada caso se espera alcanzar y aplicar sistemáticamente procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos

en cada programa o proyecto de trabajo.

La búsqueda de una acción educativa así concebida focaliza por ello dos ejes fundamentales: **el institucional y el pedagógico**. Desde el punto de vista institucional lo que se persigue es plasmar una **gerencia moderna** del sistema en sus distintos escalones que éste comprende: la instancia central de los Ministerios o Secretarías de Educación, pasando por las instancias regionales, zonales, locales hasta llegar a la escuela y al aula. El eje institucional divide sus fines en la profesionalización de los Ministerios y en la acción de la escuela.

En el primer caso señala que debieran revisarse a fondo los procedimientos y prácticas seguidas hasta hoy con miras a lograr que en los estamentos de los ministerios se fortalezcan las capacidades políticas y ésta se interrelacionen con las capacidades técnicas para la formulación y ejecución de los programas educativos, se creen los mecanismos óptimos de seguimiento y evaluación no sólo de los programas nacionales sino también de las actividades locales, apoyán-

dose en las tecnologías de información, se generen capacidades para localizar acciones en beneficio de la reducción de desigualdades y, finalmente, desarrollar una política de fomento de innovaciones.

En el caso de la **profesionalización de la acción educativa** de lo que se trata es de desarrollar una nueva gestión de los establecimientos escolares, afirmar la función estratégica del director de la escuela, de los nuevos roles de los docentes, fortalecer las acciones de concertación de la comunidad educativa, estimular la descentralización curricular y garantizar una infraestructura física y técnico-pedagógica de las escuelas. El eje pedagógico, por su parte, se subdivide en dos: profesionalizar la enseñanza en las escuelas y mejorar la calidad de la educación básica de jóvenes y adultos (EDJA).

Con respecto al aprendizaje de la lectoescritura hay que remarcar que paralelamente a los trabajos de la reunión ministerial se realizó una mesa redonda sobre el tema en la que los participantes convinieron que era llegado el momento de realizar cambios sustantivos tanto en la alfabetización de adultos como en



la educación básica de adultos. Investigaciones disponibles demuestran que los dos factores principales que explican las diferencias son el estilo escolar de aprendizaje y los materiales disponibles. Se debe crear condiciones para que el desarrollo lingüístico sea un proceso espontáneo, creativo y aplicable a situaciones vividas por los educandos. El dedicar tiempo para la lectura silenciosa de textos auténticos y estimulantes, escritos en sus lenguas maternas, dentro de un ambiente letrado, fue especialmente valorado. La importancia de la iniciación en la lectoescritura a partir de la lengua materna fue remarcada especialmente dentro de contextos plurilingües.

En este rubro asimismo son fundamentales robustecer la enseñanza y aprendizaje de las materias, la incorporación de componentes de la cultura científico-tecnológica y del medio ambiente y la formación, perfeccionamiento y mejora sustantiva de las condiciones de trabajo de los docentes, tarea en lo que la presencia del estado es relevante.

Respecto a la EDJA ciertamente las expectativas no sólo están cifradas en lograr que participen plenamente en su condición de ciudadanos y usufructuarios de mejores condiciones de vida, en sociedades que rápidamente acceden a la modernidad, sino que estén suficientemente habilitados para el trabajo sea a través de organismos mixtos de capacitación profesional cuanto a través de la educación técnica y la enseñanza media. Este esfuerzo procura igualmente contribuir a superar el círculo vicioso de la pobreza prevaleciente en la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas.

¿Cuáles han sido los aportes de esta cita de Promedlac V? Una primera constatación es que no se ha tratado de una cita más de ministros de educación, en las que las formalidades suelen sobresalir en relación con los contenidos y los compromisos. Como lo indicara Ernesto Schiefelbein, Director de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC) no sólo el alto número de ministros participantes, señal de un interés particular dentro de la Región por un mayor impulso educativo, sino también la amplitud de temas abordados dan una muestra clara del afán por lograr una optimización de la nueva etapa en la que ingresa el desarrollo educativo de la región.

Schiefelbein destacó el interés de los participantes en focalizar los esfuerzos en la «atención a las zonas rurales, el fortalecimiento de la participación comunitaria y familia, las poblaciones indígenas y la incorporación de temas transversales en los currículos tales como la educación para la paz, los derechos humanos y la educación ambiental».

¿Cómo superar las deficiencias de calidad en la educación básica? Schiefelbein remarcó que «el poner en práctica modalidades de educación básica que vinculen a través de actividades de los alumnos a la escuela con la familia, generan procesos de educación permanente. Pero en definitiva se requiere sistematizar y fortalecer la práctica educativa de los jóvenes y los adultos. Hay que recuperar, generar y difundir estrategias y alternativas como fruto de acuerdos sobre políticas de acción educativa y de mecanismos de concertación interinstitucional o intersectorial. Tales estrategias deben conciliar lo político,

lo económico y lo educativo con las necesidades básicas de aprendizaje, es decir, asegurar una educación de jóvenes y adultos pertinente y calificada».

Asimismo han sido importantes los señalamientos acerca del desafío para crear una «nueva cultura organizacional en la escuela», centrar el tema de la descentralización de la gestión educativa y la concertación y el logro de consensos en materia educativa. «Estos constituyen -remarcó el director de OREALC- tanto una estrategia efectiva para asegurar la continuidad de las acciones educativas y para proponer soluciones integrales a los problemas que afrontan los sistemas educativos; como un mecanismo eficaz para la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales».

