

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos
para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 30

Monográfico: Educación y conocimiento: una nueva
mirada / Educação e conhecimento: um novo olhar
**Septiembre - Diciembre 2002 / Setembro - Dezembro
2002**

TÍTULO: **Introducción**
AUTOR: **Francisco Piñón**

INTRODUCCIÓN

Políticas educativas en Latinoamérica: balances y perspectivas

Presentamos un número excepcional de la *Revista Iberoamericana de Educación*. Lo es por dos motivos principales: con él se cumplen los 10 primeros años de vida de la *Revista*, y se modifica también por primera vez el carácter de su monográfico para recoger el pensamiento institucional de otro organismo internacional.

La *Revista* recoge en este volumen los planteamientos de la CEPAL, después de más de dos lustros de su propuesta de transformación productiva «con equidad». Una propuesta clave para la región, al haberse superado una década de políticas y reformas que enfatizan la centralidad de la educación para los cambios económicos y sociales en América Latina y el Caribe: Educación y Conocimiento, ejes para una transformación productiva con equidad, un esfuerzo conjunto CEPAL-UNESCO.

La OEI brinda el ámbito de la *Revista* para que la CEPAL presente su propia evaluación acerca del resultado de sus propuestas, y así conocer hacia dónde se dirigen sus nuevos rumbos.

La propuesta original de la CEPAL incluía un enfoque –integral y sistémico– que ponía de manifiesto la relación viva y estrecha entre educación y estilos de desarrollo.

El camino recorrido nos invita a realizar una relectura y una actualización de aquel material para recuperar lo esencial de su mensaje: la necesidad de pensar las nuevas políticas educativas –sus objetivos y renovadas metas– y su vinculación con los modelos de desarrollo. La educación no actúa en el vacío, ni se puede esperar de ella que tenga efectos igualadores si esa lógica no se ve perfilada en las dimensiones económicas y sociales de los diferentes proyectos nacionales.

Esta perspectiva resulta pertinente para analizar y proyectar lo educativo en el siglo que iniciamos, y que no presenta, por ahora, elementos alentadores para los países que integran el espacio latinoamericano.

¿En qué situación estamos y cuánto hemos avanzado según los diseños de la CEPAL? ¿Qué nuevos retos o desafíos tenemos por delante? Estas son dos preguntas directas que no podemos obviar. Tal vez lo más apropiado sea dejar hablar a los propios autores.

Sabemos que estamos ante avances incompletos en educación, y con nuevas y mayores exigencias en relación con la calidad y la equidad del desarrollo, que se proyectan, a su vez, en renovadas exigencias para la calidad y la equidad de la educación. Conocemos, y con más precisión, cuánta educación necesitamos para escapar del círculo vicioso de la pobreza y para acceder a la cadena de transmisión intergeneracional de oportunidades de bienestar. Pero también sabemos por qué no tenemos que caer en soluciones homogéneas para situaciones heterogéneas, lo que supone ajustar las propuestas a las condiciones específicas para el impacto local que buscamos. No se nos escapa la necesidad de encontrar una manera de conciliar eficiencia y equidad, una fórmula no siempre asociada y aceptada en el discurso. En fin, sabemos la dirección por la que hay que dirigirse en materia de formación para el trabajo, de evitar la deserción, etc. Y también están planteados los temas de mayor importancia relativos a las Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TICs) y sus implicaciones en educación.

Ante todo, cabe preguntarse si realmente hemos logrado unos cimientos básicos en educación sobre los cuales construir los pisos superiores. La opinión experta es la de que, en efecto, hemos avanzado en integración social en la región –cuantificada por el indicador de mayor cobertura escolar– sobre todo en educación primaria, pero en educación media y superior existe un notable rezago en comparación con los países industrializados. A ello debemos agregar las altas tasas de deserción y de inasistencia de los hijos de las familias de menores ingresos y que habitan las zonas más deprimidas.

Con ello queremos decir que hemos segmentado la educación debido a las diferencias en la calidad y en los logros, pero también por lo que se refiere al género, a la identidad cultural y a la localización geográfica (ver artículo de Ocampo). Más aún, cuando la actual fase de globalización conlleva al mismo tiempo, según Ocampo, «oportunidades de desarrollo y flancos de vulnerabilidad», dando lugar a que las sociedades mejor educadas, más dinámicas y adaptables al cambio, estén en mejores condiciones de ajustarse con ventaja a dichos procesos de globalización. Por eso, para avanzar de verdad en calidad y equidad, se requieren reformas con «vocación de integralidad y sinergia»; se

necesita también conjugar la «vocación igualitaria con la atención a la diferencia» y, por último, alcanzar una mayor continuidad dentro del sistema y mejorar de manera sustancial la calidad y la pertinencia de la oferta.

El último punto resulta esencial para esta segunda etapa de reformas, según Espíndola y León, quienes reconocen en la disminución del abandono escolar un factor clave para el éxito de las políticas, que, en mayor o menor medida, ya han implementado los distintos gobiernos de la región en esa suerte de consolidación de unos cimientos básicos. A juicio de los autores, la meta de las naciones latinoamericanas, de aquí a las próximas dos décadas, debiera ser evitar la deserción escolar durante la enseñanza básica y disminuirla al máximo posible durante la media.

Si bien durante la década pasada ya se pudieron apreciar en muchos países ciertos logros en la materia gracias a medidas tales como el aumento de la cobertura preescolar, la incorporación de la promoción automática, la ampliación y focalización de los programas y subsidios orientados a evitar la deserción escolar, etc., señalan que resulta imprescindible concentrarse en atacar directamente las desigualdades socioeconómicas que los afectan, en el entendido de que los déficit tanto de ingresos como de diversos bienestar materiales de las familias constituyen factores decisivos en la mayor frecuencia del retraso y del abandono escolar, en comparación con aquellos menores pertenecientes a hogares de mayores ingresos.

Por tanto, es indispensable que los gobiernos, en sus políticas, den un lugar prioritario a los programas sociales destinados a reducir el abandono escolar, pues –sostienen– éstas no sólo rinden en términos de menores costos sociales sino que influyen de manera decisiva en aumentos de los ingresos laborales, rompiendo el círculo vicioso de la desigualdad.

De forma complementaria a lo expuesto por Espíndola y León, el artículo de Arellano realiza un recorrido por los logros y avances de las políticas educativas implementadas en la región, asociándolas sobre todo a la formación profesional de la fuerza de trabajo, bajo el consensuado supuesto de que «la educación es al mismo tiempo la semilla y la flor del desarrollo económico». En ese sentido Arellano concluye que, pese a los esfuerzos realizados y a sus consecuentes logros parciales, la fuerza de trabajo en el área está aún muy por debajo de los estándares no sólo de

los países desarrollados, sino también de economías como las de Europa Oriental y de Asia Oriental.

El autor reconoce también la necesidad de concretar la cobertura universal para la educación media, pero su proyección para el cumplimiento de esa meta no deja de ser pesimista al señalar que sólo estaría cercana a su consecución a mediados del siglo que se acaba de iniciar, aumentando la brecha con las naciones europeas y asiáticas a las que se ha hecho referencia.

Pero quizá el aspecto que resalta del artículo de Arellano sea la importancia sustantiva que le da tanto a la formación y al perfeccionamiento docente como a la evaluación de los estudiantes. En ese sentido, destaca la necesidad de realimentar el sistema formativo de los estudiantes a través de los resultados obtenidos en evaluaciones cuidadosamente pensadas para tal fin.

LA EQUIDAD COMO PRIORIDAD EDUCATIVA

Como sabemos, una preocupación constante para la CEPAL ha sido la de la equidad.

10

De igual manera, sabemos que este es un tema controvertido no sólo a la hora de establecer fundamentos y diseños de políticas, sino –y tal vez especialmente–, en el momento de evaluar los avances y los resultados en equidad y en calidad, pues tanto una como otra deben tender, según las políticas en curso, a la convergencia y no a la separación. El tema aparece tratado con reiteración. En lo que sigue vamos a centrar la mirada en dos aportes: el de Cohen sobre la difícil «convivencia» entre eficiencia y equidad, y el de Franco, cuyo núcleo se establece en cuánta educación es necesaria para escapar del círculo vicioso de la pobreza en el contexto de las reformas de segunda generación. Entre ambos hay varios elementos comunes.

En el enfoque de Cohen para la fórmula eficiencia y equidad, el autor afirma que el impacto alcanzado por determinadas políticas educativas, por ejemplo las de mejoramiento educativo llevadas a cabo en Chile según evaluaciones del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza), no ha obtenido porcentajes de logro significativos para los estudiantes de educación básica, debido a que se aplicaron

políticas homogéneas frente a realidades sociales que son heterogéneas, siguiendo la tesis de Franco (1991).

De ello deduce que el impacto no es sólo función de la inversión representada por la tecnología o «forma de hacer algo»; más bien las políticas educativas deben ser analizadas en sintonía con la población a la que se quiere afectar. Ciertamente, eso supone diseñar políticas ajustadas a las necesidades locales con la participación real de los usuarios y, a su vez, un distanciamiento del modelo que consiste en unos «paquetes» definidos por un equipo central, según estándares susceptibles de aplicar a las más diversas realidades. Más aún, significa que la administración del proyecto establece unas relaciones con los usuarios que permiten introducir «reajustes permanentes entre las metas, las formas previstas de alcanzarlas y las necesidades de los beneficiarios», todo lo cual se ajusta a un proceso y a un contexto cambiantes.

En el plano propositivo en sentido estricto, el autor se plantea el conjunto de condiciones y de variables que subyacen al impacto o, si se quiere, las condiciones que se deberían cumplir en un «paquete» óptimamente ajustado a la realidad local.

Franco examina la pregunta clave relativa a cuánta educación es necesaria para distanciarse o para romper el círculo de pobreza en el que están encerradas las familias de bajos recursos para acceder a puestos de trabajo de buena calidad y remuneración, rompiendo así la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza, una distinción conceptual o una categoría muy presentes en la terminología de la CEPAL. Pero también una apuesta mayor desde la óptica de la equidad.

Introduce dos conceptos novedosos: el de devaluación educativa y el de umbral educativo. La devaluación educativa consiste en la pérdida de importancia relativa cuando se expande la cobertura y crece el número de egresados. En otras palabras, se devalúa la educación primaria o la secundaria cuando todos o casi todos la alcanzan. El umbral educativo se refiere a la cantidad de años de estudio que son necesarios para tener alta probabilidad de conseguir una ocupación que asegure un nivel de vida digno o adecuado de forma sostenida.

Según la CEPAL, medidos operacionalmente, se requieren 12 años de estudios para alcanzar un 80% de probabilidades de obtener ingresos por encima de la pobreza, con lo cual también se rompe el circuito intergeneracional de pobreza antes referido. Es importante

destacar dos conclusiones: la necesidad de universalizar la enseñanza media completa, y que el umbral educativo es una condición necesaria pero no suficiente; más otra condición general para las reformas de segunda generación: no basta con adoptar posturas decisorias que respondan a coyunturas, como en las reformas de primera generación, es preciso contar con la participación y el consenso de los actores involucrados, al igual que en el caso de Cohen.

En el campo de la formación para el trabajo, Labarca ahonda en cuáles debieran ser las formas más apropiadas de utilizar los recursos existentes para satisfacer las necesidades de especialización de los profesionales en el mercado a través de la formación profesional. En ese sentido, el autor constata lo que él llama «inconsistencias» de las políticas latinoamericanas de reforma, específicamente en lo referente a la dupla formación profesional y a las políticas macroeconómicas.

Así mismo, Labarca cuestiona, por ejemplo, lo que hoy conocemos como formación básica, señalando que la economía globalizada y la incorporación de las tecnologías del conocimiento han añadido aspectos formativos que bien pueden ser considerados básicos, y que, sin embargo, no forman parte precisamente de lo que hoy conocemos como enseñanza básica e incluso media. Pone de manifiesto la necesidad de flexibilizar los aspectos formativos de la educación, de manera que estén en permanente alerta frente a los cambios que va experimentando la ya consolidada sociedad del conocimiento.

12

Labarca adopta una posición proclive a establecer políticas y estrategias para sistemas de formación diferenciada, ajustadas, por ejemplo, a las demandas sectoriales o a las características del cambio tecnológico, al carácter cíclico de la economía, etc. Revisa con detenimiento las reformas educativas, y deduce las llamadas respuestas efectivas. Finalmente, y más allá de las conocidas experiencias exitosas, propone nuevas dimensiones para el diseño de políticas en la formación para el trabajo.

EDUCACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

Hopenhayn propone en su artículo uno de los temas más transversales para la CEPAL y, en general, para las agencias internacio-

nales que se ocupan de educación, de educar para la sociedad de la información y de la comunicación desde una perspectiva latinoamericana.

Desde su óptica, destaca la imagen de una educación-bisagra por la enorme centralidad que vienen asumiendo la educación y el conocimiento en las economías, y asigna dos desafíos a los sistemas educativos actuales: superar rezagos endémicos en aspectos como la deserción escolar, los bajos logros educativos, la segmentación en dichos logros por estratos socioeconómicos y por corte rural-urbano; y mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas educativos, a fin de viabilizar el tránsito de las sociedades nacionales hacia un orden global, competitivo, interconectado y centrado en el paradigma del conocimiento.

El autor aborda la evolución de la brecha comunicacional vista desde Latinoamérica. Al respecto destaca que «cuanto mayor acceso a la industria audiovisual y a las nuevas TICs tengan los países latinoamericanos, mayores posibilidades habrá de que su propia diversidad dialogue con el resto del mundo...», apuntando por esa vía a revertir el rezago en que se encuentran. Un rezago que se puede representar así: mientras la región representa el 8% de la población mundial, su incidencia en el ciberespacio alcanza sólo al 4%.

Hopenhayn asigna una importancia crucial al acercamiento entre la cultura escolar y la cultura propia de las TICs, o, mejor, a las mediaciones entre educación, cultura y nuevas TICs. Pero, junto a ello, destaca también la necesidad de conciliar la equidad con el multiculturalismo y con la diferenciación de identidades, lo que supone asignar a la educación la adopción de un modelo donde coexistan «la vocación igualitaria con la atención a la diferencia».

Más aún, en su opinión se requiere repensar la diferencia desde la educación, lo que añade una nueva tarea –digamos mayor tarea– para los profesores de la región. Una labor necesaria pero que rebasa el papel actual del profesor. Una tarea que supone un debate en cada sociedad y arribar a unos consensos y a unas motivaciones para movernos en el sentido que requieren hoy los nuevos desafíos del conocimiento y de la convivencia en todos los niveles.

Francisco Piñón
Secretario General de la OEI