

CLAVES PARA PENSAR IBEROAMÉRICA

DESDE LA EDUCACIÓN¹

José Rivero²

1. LA EDUCACIÓN INCONCLUSA

La XIV Conferencia Iberoamericana de Educación en su Declaración de San José³, suscrita por los ministros de educación y cultura asistentes a la reunión, hizo reconocimientos y afirmaciones que servirán para la organización del presente documento:

- La educación es una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, aumentar la productividad y la competitividad de los países en el mundo moderno. Las condiciones sociales que vive la región iberoamericana - en especial América Latina - junto con la situación por la que atraviesan los diferentes sistemas educativos indican la necesidad de otorgar a la educación el carácter de política de Estado.
- América Latina es la región más desigual del planeta, cuyos índices de pobreza dificultan el acceso a la generación y a los beneficios del crecimiento económico a cerca de 200 millones de personas. Según las estimaciones de la CEPAL, la tasa de pobreza en la región supera el 40% de la población, de la que casi un 50% vive en condiciones de pobreza extrema, lo que agrava las desigualdades y la exclusión social.
- Durante las últimas dos décadas, los países de Iberoamérica han emprendido una serie de reformas -así como experiencias innovadoras exitosas- en sus sistemas educativos que pretendieron, simultáneamente, mejorar la competitividad de sus economías a través del aumento en la calidad de sus recursos humanos y fortalecer sus democracias a través de la formación cívica de sus ciudadanos. Sin embargo, al finalizar la década de los 90, más allá de los esfuerzos y avances sectoriales, nos encontramos con sistemas educativos que no han logrado aún atender las necesidades de formación de toda la población. Según las estadísticas elaboradas por la UNESCO, si bien el promedio de escolaridad de la población es de 6,3 años, el 10% de los niños/as provenientes de hogares con mayores ingresos alcanzan 11,4 años de escolaridad, mientras que el 10% de los niños/as provenientes de hogares más pobres sólo alcanzan 3,1 años.

¹ Ponencia presentada en el Foro **Claves para pensar Iberoamérica**, organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su sede Lima, los días 30 de junio y 1º de julio de 2005.

² Educador y consultor internacional. Miembro del Consejo Nacional de Educación y de Foro Educativo

³ San José, Costa Rica, 28 y 29 de octubre de 2004 (XIV Conferencia Iberoamericana de Educación)

- Aun cuando los gobiernos de la región han incrementado los presupuestos destinados al sector educativo, el promedio de inversión en la región es de 4,7% con respecto del PIB, cifra muy por debajo del mínimo del 6% recomendado por el Foro Mundial de Dakar para asegurar una educación de calidad para todos. La inversión por alumno en los países de la región, en los niveles de enseñanza básica y secundaria, es inferior a la mitad de la que realizan los países desarrollados, siendo precisamente estos niveles los que contribuyen a una mayor rentabilidad tanto desde el punto de vista personal como social.

En síntesis, esta declaración nos recuerda la no concordancia entre las retóricas oficiales dando supuesta prioridad a la educación y los escasos recursos a ella asignados y que luego de más de una década de procesos de reforma educacional, los resultados como efecto de las mismas son magros y dejan mucho que desear.

2. ¿QUÉ PASÓ?

En la década pasada el discurso de la globalización y el dominio de la lógica del mercado influyeron en la vigencia de la *retórica del capital humano*. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos y sin utopías significativas, caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela y a la educación el papel de habilitar a los individuos para que obtuvieran grados compatibles con un nivel de vida ‘civilizado’, de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuese economías local e internacionalmente sostenibles”. Hay dos elementos que llaman poderosamente la tensión de esa retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas⁴.

No fue casual que hayan sido economistas más que educadores los principales impulsores del cambio educativo latinoamericano. Se partió de la convicción que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en otros lugares del mundo. Países del Sudeste Asiático como Singapur, Malasia o Taiwán, – donde la fuerza laboral tiene un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en los países latinoamericanos – se convirtieron en el norte y en el referente por alcanzar.

El influyente documento CEPAL/UNESCO “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*”, producido a inicios de la década pasada, visto en una perspectiva de 15 años, es indicativo de que se partía de certezas difíciles de asegurar, como el que una economía competitiva basada en la información y el conocimiento, sería suficiente para poner a la educación en los más altos niveles.

A su vez, organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial, fueron determinantes para que la relación costo-beneficio y las tasas de retorno influyan en la definición de las prioridades de inversión por niveles educativos y para que los criterios de calidad fuesen asociados sobre todo a las competencias y a los rendimientos. La gran

⁴ Ver Luis Ratinoff: “*La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas*”. En Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXIV, 3º y 4º trimestre. México, DF, 1994.

mayoría de los procesos de reforma educativa fueron solventados con préstamos internacionales. Aquellos países sin sólidos equipos nacionales, fueron presa fácil de esquemas y estrategias de acción comúnmente aplicados por calificados equipos de organismos de financiamiento internacional.

Se puede afirmar que la década pasada significó en cierto modo el agotamiento de un cambio educativo como parte constitutiva del cambio económico.

Hay que remarcar, además, dos evidencias determinantes para comprender las dificultades para que dichas reformas educativas se desarrollen exitosamente:

- Los efectos de la pobreza creciente fueron determinantes para que la exclusión educativa crezca.
- Intentar cambios en la educación es más difícil y complejo de lo que parece.

LOS EFECTOS DE LA POBREZA CRECIENTE

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue una de las principales motivaciones de esas reformas.

Sin embargo, más de una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son considerados principales factores de riesgo para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

El 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres en la escala social latinoamericana, concentrando el 40% de los ingresos. Las cifras de la CEPAL indican que si bien los latinoamericanos que viven en situación de pobreza disminuyeron levemente en 2004, sumaron 224 millones de personas, equivalentes a 43.2 % de la población. Sin embargo, se incrementaron los índices de desigualdad en la región; en el periodo, el número de indigentes o personas que viven con menos de un dólar por día se situó en 98 millones, alcanzando 18.9 % de la población total de América Latina⁵. El éxodo masivo es una de las consecuencias de este estado de cosas: La CEPAL señala que más de 20 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de nacimiento, una cifra inédita en la región, de los cuales 15 millones residen en Estados Unidos.⁶

Este crecimiento de la pobreza y el empobrecimiento de clases medias ha tenido innegables repercusiones en lo educativo.

La desigualdad social se expresa de múltiples formas en los procesos educativos⁷:

⁵ La extrema pobreza corresponde a aquellas personas que teniendo algún ingreso no pueden garantizar su subsistencia, mientras que indigentes son aquellos que carecen de todo ingreso y no cuentan en muchos casos con seguridad social

⁶ Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2004. Santiago, Chile

⁷ Fernando Reimers propone que la igualdad de oportunidades educativas sea objetivo prioritario de las políticas educativas en América Latina en la próxima década. Ver *Educación, desigualdad y opciones en*

° Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, sólo algunos —los que provienen de hogares con mayores ingresos— la culminan y continúan estudios en secundaria y la universidad.

° Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas los maestros, mejor capacitados y organizados, facilitan mejores aprendizajes al dedicar más tiempo a tareas de enseñanza, y se cuenta con más recursos para facilitar la tarea de los maestros.

° Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte.⁸

° Uno de los efectos más perniciosos es la segregación social que da origen la diferenciación de escuelas. Los niños y adolescentes de hogares con menores ingresos no pueden vincularse ni enriquecerse con personas provenientes de hogares con mayor capital educativo y cultural.

° Por lo general en hogares con más altos ingresos los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos accedan a libros, a medios de comunicación e información (TV por cable, internet) y, en no pocos casos, tengan posibilidad de profesores particulares para afianzar materias o conocer otras. El tiempo que destinan para conversar con sus hijos y su mayor bagaje cultural repercuten en la formación de sus hijos.

° Los cuidados y estímulos a la primera infancia y la expansión de la educación inicial o pre-escolar corresponden por lo general a niños de familias con mejores condiciones. A fines de la década pasada los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores los de niños provenientes de familias más pudientes.⁹

Límites educativos ante la pobreza

Se ha debilitado la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y para la superación de la pobreza. La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. En pocos años el nivel primario se tornó insuficiente, las desigualdades en el acceso a un empleo

política en América Latina en el Siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación. ¿Equidad en la educación?. Mayo – Agosto 2000. Nº 23, Madrid, España

⁸ Carlos Muñoz Izquierdo y Manuel Ulloa. *Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas*. En: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXII, 2º trimestre. CEE. México D.F., 1992.

⁹ En Argentina, sólo un 42% de niños considerados pobres recibe educación inicial, y un 81% de los no pobres acceden a ella; en Uruguay, el 35% de los pobres y el 90% de los pudientes; en Chile, sólo el 19% de los infantes en el quintil más pobre; en México, el Distrito Federal presenta una cobertura del 82%, mientras que Chiapas, con alta densidad indígena, sólo llega a un 38%. Fuente: PNUD. *Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. 1998

escasamente remunerado se trasladan a exigencias de contar con nivel medio o secundario, son muchos los profesionales sin acceso a trabajos vinculados a su profesión.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda cursar por lo menos 12 años de escolaridad. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado secundaria, uno a tres años más de estudio no influyen en la remuneración percibida ni son suficientes para salir de la pobreza. En cambio, el ingreso puede aumentar considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad.¹⁰

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señaló, con razón, que quienes no tengan acceso – e incluso manejo fluido – a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados “alfabetizados” en el presente siglo XXI y, además, estarán condenados a ser “inempleables”.

La estratificación de los establecimientos educacionales conspira abiertamente contra esas proyecciones y la viabilidad de un mayor número de años de escolaridad. Los procesos pedagógicos heterogéneos y contrapuestos se dan no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Los centros educativos públicos de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños de estos estratos, con mayores dificultades de aprendizaje, están, por lo general, a cargo de los educadores menos calificados.

Lo más preocupante es que, a pesar de los efectos en la educación de las desigualdades sociales, no existe en Latinoamérica la intención de enfrentar desde la escuela el problema de la pobreza. Los maestros no son formados para dialogar y trabajar con niños pobres y sus carencias materiales y afectivas. La desigualdad educativa no es problema que amerite estudios para los pobres y para quienes no lo son.

Sin embargo, se dan algunos avances para estudiar y enfrentar el problema de los efectos de la pobreza en los aprendizajes. Uno de los aportes de la evaluación educativa comparada desarrollada por el Laboratorio de Medición de Calidad de la UNESCO fue incorporar como factor a evaluar - además de los propios aprendizajes en lenguaje y matemática - los denominados *Factores Asociados al Aprendizaje*, es decir los niveles educativos de los padres y un ambiente familiar que estimule los aprendizajes a través de la comunicación padres - hijos, el acceso a libros y revistas o a medios de comunicación. Asimismo, con nuevos términos como el de “*educabilidad*”, se hace referencia a los mínimos indispensables para poder educar.

¹⁰ CEPAL *La brecha de la equidad*. Santiago, Chile. 1998

Encarar cambios educativos con niños desnutridos, con padres poco educados y con carencias afectivas básicas, es tarea difícil¹¹. La dificultad será mayor si los maestros no son capaces de entender el problema de la individualidad de los más carentes, de sus requerimientos interculturales. La necesidad de crear ambientes amables en las escuelas para el aprendizaje de los más pobres, es tarea impostergable.

LAS DIFICULTADES INTRÍNSECAS DE TODO CAMBIO EDUCATIVO

La experiencia acumulada indica con claridad que cambiar sistemas educativos es tarea difícil.

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han sufrido constantes cambios en las concepciones y estrategias de sus sistemas educacionales. Las sucesivas propuestas de reforma, impulsadas sobre todo a partir de los 60', han tenido como característica central haber abarcado casi todos los aspectos transformables en los sistemas educativos y el haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

Las reformas impulsadas durante los 90' se dieron, como se señalara anteriormente, tratando de subordinar los procesos educativos a las necesidades económicas. La influencia de organizaciones supranacionales como el Fondo Monetario Internacional en la aplicación de políticas de ajuste sirvió para pasar, en no pocos casos, de un populismo estatizante a un neoliberalismo con exigencias de privatización y de estabilidad económica. Ello repercutió en concepciones y estrategias del cambio educativo. Se redujo el papel del Estado en la toma de decisiones, y se optó por descentralizar apuntando a la autonomía de las organizaciones escolares. Los riesgos de una visión exclusivamente economicista fueron señalados, aunque la heterogeneidad de América latina se expresa también en las distintas formas de encarar la retórica del capital humano imperante en la década.

Los escasos resultados de los cambios abordados y el escepticismo acerca de las posibilidades reales de modificar el funcionamiento de las administraciones de los sistemas educativos, contrastan con la idea consensuada sobre la importancia de la educación y el conocimiento como factores centrales del desarrollo y la competitividad de los países latinoamericanos. También se contraponen con la convicción – explícita desde la década del 90 en ciertos sectores de la tecnocracia institucional – de que esa vez sí habrían nuevos elementos estratégicos que hacían más urgente y factible el cambio educativo.

En los 90 prácticamente no hubo país en Iberoamérica (España y Portugal incluidos) que quedara sin realizar esfuerzos por modificar sus sistemas educativos. Todos ellos estimulados por un “clima regional de reforma y modernización educativas” originados en los acuerdos mundiales de Jomtien, en los avances del proyecto Principal de Educación que la UNESCO propulsara en Latinoamérica o en los ofrecimientos y la efectivización de préstamos internacionales para alentar dichos esfuerzos.

¹¹ Un problema mayor es el que presentan los niños y, sobre todo, niñas del medio rural y de poblaciones indígenas, que han avanzado mucho menos en lo educativo que los de las áreas urbanas y de las etnias dominantes.

Si bien sería difícil y hasta cierto punto injusto encasillar el conjunto de esas experiencias en determinados enfoques teóricos (el constructivismo, por ejemplo) o sólo en la influencia de determinadas instituciones internacionales o de períodos de gobierno, también es verdad que más allá de sus orientaciones políticas y de los agentes responsables de su concepción y desarrollo estratégico, la gran mayoría de estos procesos de reforma y modernización se ejecutan dentro de parámetros semejantes de referencia y con lecturas parecidas para comprender los complejos fenómenos que intentaron enfrentar.

Algunos países, sobre todo aquellos que optaron por planes decenales consensuados (léase Colombia, República Dominicana) o los que mantuvieron un único norte educativo a través de sucesivos gobiernos (léase Chile, Brasil, El Salvador, Bolivia o México) pueden mostrar más logros efectivos en sus procesos de cambio que otros con procesos cargados de inestabilidad política sin proyectos nacionales que sirvieran de meta por alcanzar.

No es menos cierto que algunos países llegan al siglo XXI demandante de opciones por la modernidad sin haber resuelto problemas ya superados en otras regiones durante el siglo XIX. La opción por orientar las reformas a los núcleos de población más próximos a esa modernidad se hizo, en algunos casos nacionales, en desmedro de mayoritarias poblaciones rurales e indígenas. Estimulados por factores externos y por la propia dinámica de cambio en la región, esos países no concentran su acción en mejorar lo existente y lo básico, enfrentando así el agudo problema de la igualdad de oportunidades, sino, más bien, se suman a las exigencias de calidad internacional buscando “ser competitivos” alcanzando parámetros cada vez más altos y hasta sofisticados. Esto hace más difícil el desafío de transformar la educación; los intentos de reforma corren el riesgo de perderse en esfuerzos por recrear y *aggiornar* la educación sin haber consolidado lo fundamental.

Por otro lado el ritmo de las reformas es más lento que el deseado por sus impulsores. Los principales logros siguen siendo cuantitativos: mayor cobertura y acceso a niveles superiores al primario y básico. Los cambios cualitativos y de real avance institucional, con escasas excepciones, no son regionalmente significativos.

LAS EVIDENCIAS DE LA EVALUACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL COMPARADA

Los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, según evaluaciones nacionales y otras de comparación regional e internacional, están lejos de satisfacer las expectativas nacionales. Sigue siendo enorme la brecha entre la capacidad de realizar diagnósticos, detectar necesidades e imaginar cambios y la capacidad de encontrar soluciones a las principales expresiones de la crisis educativa.

Los resultados de la evaluación comparada UNESCO¹²

¹² El Laboratorio Educativo de Evaluación de la Calidad de Educación desarrolló el primer estudio regional comparativo de lenguaje, matemática y factores asociados con alumnos de 3º y 4º grados de los siguientes 13 países de América: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

En 1998 la UNESCO desarrolló una evaluación comparada de la calidad educativa en las áreas de lenguaje y matemática con la participación de trece países de la región, que tuvo tres principales significados: (a) se midió con instrumentos consensuados por los países participantes la realidad regional en materia de aprendizajes básicos; (b) la distancia entre los niños cubanos y los del resto de países fue significativa, a casi dos desviaciones estandar sobre el promedio regional; (c) si bien la diferencia entre los doce países restantes no fueron muy grandes, resalta, sin embargo, que después de Cuba, estén países como Argentina, Chile, Brasil o Colombia, con solución de continuidad en sus políticas.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN COMPARADA LLECE / UNESCO¹³

En **tercer grado**, en *lenguaje*, los países se ordenan en tres grupos: el primero integrado por Cuba a casi 100 puntos sobre el promedio regional; un segundo grupo integrado por Argentina, Chile y Brasil, por sobre el promedio regional, y el tercer grupo compuesto por Colombia, Venezuela, Bolivia, Paraguay, México, Costa Rica, Honduras, Perú y República Dominicana, por debajo del promedio regional. En *matemática* hay solo dos grupos: Cuba, por encima del promedio regional, y el segundo, por debajo del promedio regional, ordena a los países así: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Bolivia, México, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Costa Rica, Honduras y Perú.

En **cuarto grado**, en *lenguaje* los puntajes en general fueron superiores a los del tercer grado. Cuba se ubica nuevamente en un nítido primer lugar. Un segundo grupo, por encima del promedio regional, está integrado por Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México y Paraguay. Un tercer grupo, por debajo del promedio regional, es conformado por Venezuela, Costa Rica, Honduras, Perú, Bolivia y República Dominicana. En *matemática*, Cuba integra el primer grupo. Un segundo grupo, por sobre el promedio regional, conformado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El tercer grupo presenta resultados por debajo del promedio regional y está compuesto por Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Perú y Venezuela.

En educación rural, a excepción de Cuba, los rendimientos se encuentran a menos de una desviación estandar de la media regional. Son significativos los casos de Colombia donde las escuelas rurales superan en algunos casos, a las de otros estratos y en otros casos son mejores que los resultados de ciudades de tamaño medio (el Programa Escuela Nueva puede ser una explicación al respecto) y de Chile, donde las ciudades de nivel intermedio tienen mejor rendimiento que las de urbes como capital del país o de región (la política de descentralización aplicada puede ser una de las causas de ello)

Si bien las escuelas privadas tienden a tener mejores puntajes que las públicas en la mayoría de países, son contundentes los resultados favorables a las escuelas públicas cubanas. Además, dicha supremacía en los otros países no se verifica en todos los casos; así, en cuanto a la diferencia de logros entre tercer y cuarto grado en lenguaje, los centros educativos públicos logran puntajes más altos que los privados en la mayoría de los países. En matemática sucede lo contrario, son superiores los rendimientos de escuelas privadas.

La amplia victoria de Cuba mueve a reflexión. Este es un país que no es considerado sujeto de préstamos por organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el BID y que sufrió una grave crisis económica a partir del derrumbe del bloque de países

¹³ Fuente: José Rivero. *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Editorial Miño y Dávila. Madrid, 1999. Editorial Tarea, Lima 1999. 2000. Editorial Universa, Brasilia. 2001.

socialistas. Su educación representa una tradición acumulada durante cuatro décadas de voluntad política por hacer de la educación y la escuela centros de atención e interés prioritarios. La escuela, a pesar de sus limitaciones de infraestructura, de la escasez de materiales y de maestros pobremente remunerados, sigue siendo concebida como el centro cultural más importante de la comunidad. Cuba cuenta con una proporción elevada de un maestro por cada 42 habitantes; la formación de maestros es muy exigente en instituciones universitarias de perfil pedagógico situadas en cada provincia; los directores tienen un rol central en la evaluación de los docentes de la escuela tomando para ello criterios de los padres, los alumnos, la comunidad, otros docentes, los supervisores así como del propio docente evaluado¹⁴.

La prueba PISA

Las pruebas PISA 2000, organizadas en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estuvieron orientadas preferentemente a evaluar la comprensión lectora de escolares de 15 años, que estén inscritos en cualquier grado o modalidad de la enseñanza secundaria o media superior. Se aplicaron a muestras que van de los 4.500 a 10 mil sujetos por país. Dichas pruebas no se limitaron al texto literario, incorporaron lecturas de diagramas, organigrama, mapas, tablas de doble entrada y signos icónicos. Dichas pruebas de comprensión lectora se proponen medir cinco niveles de desempeño, del más complejo al más simple, combinando las siguientes habilidades en diversos grados de complejidad: (a) localización y recuperación de la información (lo más sencillo); (b) interpretación de los textos (nivel intermedio de complejidad); y (c) reflexión sobre el contenido de la lectura y valoración correspondiente (lo más complejo).

Si bien la comprensión lectora fue el eje principal, las pruebas PISA 2000 también aplicaron pruebas de Matemática y de Ciencias.

ESTÁNDARES DE LAS PRUEBAS PISA POR NIVEL DE DESEMPEÑO EN COMPRENSIÓN DE LECTURA

Niveles	Intervalo
5°	Más de 625
4°	553 – 625
3°	481 – 552
2°	408 – 480
1°	335 – 407

Participaron 41 países, la gran mayoría miembros de la OCDE. De los países Iberoamericanos participaron Argentina, Brasil, Chile, España, México, Perú y Portugal.

¹⁴ Los principales indicadores para valorar el desempeño del docente son: resultados de l trabajo y desempeño profesional, preparación para el desarrollo del trabajo, características personales y cumplimiento de las normas de conducta y principios de la ética pedagógica y profesional. Fuente: Ministerio de Educación de Cuba, 1996.

Los resultados no son alentadores para el conjunto de países iberoamericanos.

Los diez primeros resultados en comprensión lectora fueron Finlandia (media de 546), Canadá (media de 534 puntos), Nueva Zelanda (media de 529), Australia (media de 528), Irlanda (media de 527), Hong Kong (media de 525), Korea (media de 525), Reino Unido (media de 523), Japón (media de 522) y Suecia (media de 516).

Los representantes de Europa en el núcleo iberoamericano obtuvieron mejores calificaciones que los latinoamericanos. España obtuvo una media de 493 (puesto 19º) y Portugal una media de 470 (puesto 27º).

Los países de Latinoamérica obtuvieron en general insuficientes rendimientos. México obtuvo una media de 422 (puesto 34º), Argentina una media de 418 (puesto 35º), Chile una media de 410 (puesto 36º), Brasil una media de 396 (puesto 37º) y Perú una media de 327¹⁵ (puesto 41º)

Organizados los resultados de acuerdo a la calidad de lectores dan mejores pistas respecto a la actual potencialidad lectora de los jóvenes participantes iberoamericanos. Los buenos lectores (niveles 4 y 5) en España llegan al 25,3%, en Portugal al 21 %, en Argentina al 10,3%, en Chile al 5,3%, en Brasil al 3,7% y en Perú al 1,1%. Por el contrario, los malos lectores (niveles 1 y menos) son encabezados por el Perú con 79,6%, seguido de Brasil con 55,8%, Chile con 48,2%, México con 44,2%, Argentina con 43,9%, Portugal con 26,3% y España con 16,3%.¹⁶

3. ¿CUÁLES SON LAS DEMANDAS PRIORITARIAS?

1ª Demanda:

NUEVO SENTIDO A LA EDUCACIÓN Y RENOVADO PAPEL DEL ESTADO

El derecho de todas las personas a la educación constituye llave maestra para avanzar tanto en los derechos de primera como de segunda generación. Este derecho está comprendido en una amplia serie de instrumentos jurídicos internacionales, como paso fundamental para acceder a otros derechos humanos fundamentales¹⁷. Por lo mismo, la educación constituye un bien público que el Estado, como garante de los derechos que se ha comprometido a respetar y promover, debe asegurar a todos los miembros de una sociedad, velando por el acceso y por su adecuada calidad..

¹⁵ Los estudiantes peruanos al obtener en promedio un puntaje inferior a 335, se ubican , estadísticamente, en una posición bajo 0.

¹⁶ Fuente: INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Felipe Martínez Rizo. *Los resultados de la prueba PISA. Elementos para su interpretación*. México DF, México. Julio 2003

¹⁷ Me refiero a la declaración universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, las Convenciones para la Eliminación de Toda forma de Discriminación contra la Mujer y de Discriminación Racial, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, las Declaraciones de las Conferencias Mundiales de Jomtien y Dakar. Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado han remarcado reiteradamente a la educación como derecho básico.

La centralidad de la educación para el desarrollo no es nueva. Sin embargo, las últimas décadas, en las que impactan los cambios generados por la globalización en nuevos patrones productivos y una presencia mayor de la información y el conocimiento, demanda formar nuevos sujetos y recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir. Los actuales desafíos pasan por considerar la necesidad de mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente, antes que procurarles conocimientos que les puedan servir para toda la vida.

Asimismo, la pobreza creciente demanda prever acciones educativas como mecanismo privilegiado para enfrentarla y superarla. Los mayores logros educativos tienen mayores retornos intergeneracionales. Educar a madres y padres pobres gravitará directamente en la mejor educación de sus hijos, reduciendo los niveles de deserción y repetición y aumentando el número de años de estudio. Es clara, además, la correlación entre la mejor educación de mujeres pobres y la mejor salud preventiva de sus hijos.

A la pregunta por el tipo de desarrollo que podemos impulsar debe corresponder otra inmediata sobre el tipo de educación que Iberoamérica es capaz de ofrecer, mantener y difundir

Nuevos roles del Estado

El Estado intentó ser reducido a importante observador del quehacer económico y social en la década pasada. Las políticas con principal inspiración en la lógica del mercado pusieron o trataron de poner claros límites a la acción estatal; en algunos países ha habido una ostensible presión por privatizar segmentos del sistema escolar, privilegiando un elitismo basado en la competencia y la competitividad a costa del carácter público de la educación. Mas aún, las reformas educativas, por lo menos en sus retóricas, de acuerdo a Moura Castro y M. Carnoy, se “dijeron encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior”¹⁸

Hoy se demanda un papel más activo del Estado. Sin embargo, la discusión sobre la intervención estatal no cuestiona si el Estado tiene o no un papel que jugar en la educación, sino la modalidad de ejercicio de tal función y si es capaz de alcanzar como principales objetivos: obtener una mayor calidad e igualdad de oportunidades educativas y mejores formas de gestión y control de su eficiencia. Se parte de reconocer que sería muy riesgosos dejarlo todo en manos del mercado ahondando los abismos de desigualdad social. Quienes asumen esta posición rechazan también el modelo corporativo que sitúa al Estado por encima de la sociedad y utiliza los recursos públicos con fines partidarios para la satisfacción de intereses particulares.

¿Cómo se transita del debilitamiento anterior del Estado a un modelo de Estado eficiente, con gestión adecuada y proactivo? ¿Cómo transformar el Estado sin dogmatismos?

¹⁸ Claudio de Moura Castro y Martín Carnoy. *Como anda a reforma da educação na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

Del actual debate educativo se puede colegir que la tendencia a modificar el anterior peso excesivo y unilateral de iniciativas estatales y a impedir, a la vez, un fundamentalismo del mercado aplicado a la educación, muestra algún consenso de políticas estratégicas a cargo del Estado, con presencia activa de actores y de la sociedad civil. En este caso la educación deja de ser una política sectorial y pasa a ser parte de un proyecto de sociedad, de allí la importancia de optar por una perspectiva de políticas intersectoriales para enfrentar las demandas educativas. En esa perspectiva el Estado asume como tareas indispensables:

- Asegurar recursos suficientes para la existencia de una educación inicial (pre-escolar) y básica obligatoria de buena calidad semejante para todos los niños y jóvenes del país.
- Determinar las prioridades educativas a través de mecanismos democráticos de discusión. Los consensos y pactos por la educación son escenarios deseables, mas todo Pacto Educativo debiera formar parte de un pacto social mayor que comprometa todo el espectro de la clase política nacional
- Promover una gestión con ciertos niveles de autonomía en los establecimientos y programas a su cargo, traspasando responsabilidades técnicas y garantizando a todos los alumnos un currículo básico obligatorio.
- Propiciar el diseño y la operación de mecanismos que permitan evaluar resultados en la concreción de aprendizajes efectivos
- Alentar políticas integrales que posibiliten un magisterio profesionalmente competente, con salarios adecuados, evaluaciones periódicas y una carrera pública que incentive los mejores desempeños y sancione los deficitarios.
- Reconocer y apoyar esfuerzos de padres de familia y de la sociedad civil en materia educativa
- Promover proyectos de legislación y de cooperación a través de los que se incentiven apoyos al financiamiento educativo por parte de entes empresariales nacionales y de organismos de cooperación bilateral o de financiamiento internacional, garantizando que sus órganos centrales puedan ser contraparte idónea de los acuerdos de cooperación que se alcancen sobre esos proyectos.
- Tomar previsiones estratégicas para considerar elementos de institucionalidad política multinacional. La idea de Estados multinacionales tiene como ejemplos concretos: los acuerdos para educación a distancia entre países, el acceso a portales educativos nacionales e internacionales o la acreditación de títulos considerando convenios internacionales.

2ª demanda:

AGENDA EDUCATIVA IBEROAMERICANA CONSIDERANDO DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GLOBALIZACIÓN

La globalización demanda una mejor gobernabilidad. Enfrentar este desafío supone por lo menos cuatro prioridades centrales:

- Gobernabilidad en lo político
- Equidad en lo social
- Competitividad en lo económico

- Identidad en lo cultural

La educación debiera ser llave maestra para enfrentar estos desafíos.

Educación y gobernabilidad en lo político

La tarea central debiera ser lograr la propia gobernabilidad del sistema educativo. Elemento esencial de dicha gobernabilidad es el de *la continuidad de las políticas educativas*. Los casos de Chile, Cuba, Brasil, Colombia y España son aleccionadores.

La reforma en *Chile* ha significado que, una vez derrotada la dictadura en las urnas, los tres gobiernos democráticos de la Concertación (de Aylwin, Frei y Lagos) han realizado una acción sostenida para enfrentar las ataduras del pasado y concretar una reforma educativa como acción prioritaria del Estado nacional. La primera gestión ministerial democrática en el MED, a cargo del hoy primer mandatario Ricardo Lagos, fue decisiva; las políticas educacionales iniciadas en la pasada década se pueden resumir en tres grandes principios orientadores: el mejoramiento de la calidad, la búsqueda de superación de los desequilibrios en materia de equidad heredados del régimen militar y, desde 1995, el principio de la modernización como mecanismo clave para lograr una nueva educación .

Cuba demuestra que las cuatro décadas de proceso continuo por una educación de calidad para todos sus niños, niñas y jóvenes tienen como resultados una sólida formación nacional de recursos humanos. Es difícil desligar la educación cubana, sus fortalezas y limitaciones, de la construcción de un modelo socialista propio y de la evolución histórica del país. Más allá de los debates sobre el carácter mesiánico de su gobierno o la ausencia de mecanismos de control del poder comunes a los demás países, es innegable que la educación generalizada, junto con los altos índices de salud alcanzados por su población, constituyen el resultado más tangible del esfuerzo nacional cubano.

En *Brasil* ha sido fundamental para las nuevas políticas educativas un marco institucional descentralizado, con buenos ejemplos de estados y municipios con iniciativas de innovación y cambio educacional. Sin embargo, los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y la gestión ministerial de Paulo Renato de Souza en ambos períodos gubernamentales han sido decisivos para el desarrollo del programa *Acorda Brasil* con importantes elementos de reforma educativa como la creación del FUNDEF (dando dinero directamente a escuelas a través de convenios con Estados y Municipios)¹⁹, la generación de un marco curricular mínimo (Parámetros curriculares), atender el entrenamiento docente vía educación a distancia con apoyo de empresas y comunidades. La administración del Presidente Lula no ha modificado sustantivamente el derrotero anterior.

Colombia nos muestra otros caminos. La práctica de innovación educativa, una de las características centrales de la educación colombiana, tuvo un buen cauce en la Ley General de Educación producto de una concertación gobierno/ educadores / Congreso Legislativo y

¹⁹ Los estados y municipios son obligados a destinar el 15% de todo lo recaudado en la educación fundamental.

en el Plan Decenal de Educación, organizado entre 1995 y 1996. El liderazgo y la activa participación de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) fueron decisivos

En *España*, los cambios sociales y económicos producidos desde la promulgación de la Ley General de Educación (1970), generaron un gran incremento de la demanda de educación y de una propuesta global de reforma. Desde 1990 rige la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) con la que se da una nueva ordenación y estructura del sistema educativo, ampliando la educación básica a 10 años y se concentra la atención en atender las necesidades de mejora del sistema y de cubrir los déficits cualitativos; la política de desarrollo curricular y la evaluación en el nuevo sistema educativo fueron particularmente importantes. Con la asunción del gobierno del Partido Popular se propugna y aprueba vía Congreso la Ley de Calidad de la Educación (LOCE) con la oposición de todos los otros grupos parlamentarios. Con el posterior retorno del PSOE al poder, el sistema educativo español se convierte en un campo de batalla ideológica, e incluso política, entre laicos y creyentes; la reforma recientemente propuesta a la LOCE suprime los aspectos más ideológicos o anacrónicos (como el tratamiento dado a la enseñanza de la religión), mantiene y refuerza algunas buenas iniciativas de aquella norma (como lo relativo a la enseñanza de idiomas o el fomento de la lectura) e introduce importantes novedades en relación a la educación cívica y a la atención a alumnos con dificultades.

Otros elementos indispensables para mejorar la gobernabilidad del sistema están referidos a su *descentralización y modernización en la gestión*, la generación de *sistemas nacionales de evaluación* así como una *optimización de la asignación de recursos*.

Los importantes esfuerzos de descentralización realizados chocan con los escasos niveles de democratización en algunos países. La gravitación histórica de Estados en su mayoría unitarios y centralistas, incide en que la sociedad dependa en su base de las cúpulas centrales; de allí que cuando el Estado tiende a ser descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos de descentralización y desconcentración propuestos. La descentralización producida en gobiernos autoritarios demandó en Argentina, Brasil y Chile, durante la pasada década, claros reajustes y reorientaciones en democracia. El caso de México, país federal, el acuerdo y los convenios firmados por el gobierno la descentralización significó una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia del país.²⁰

En materia de evaluación la excelencia técnica y la idoneidad de los resultados debiera estar acompañada de un sistema eficaz de difusión de resultados para hacer factible la rendición de cuentas. En el caso de instituciones de educación superior - autónomas, complejas y diversas - es indispensable introducir mecanismos de acreditación de programas de acuerdo a estándares internacionales.

Equidad en lo social

²⁰ El gobierno federal mexicano transfirió a los Estados más de cien mil edificios escolares, más de 22 millones de bienes muebles, 513.000 plazas de docentes y más de 115.000 puestos administrativos. Fuente: Carlos Ornelas *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE/FCE. Quinta reimpresión. México. 1998.

La educación es un bien que debe ser distribuido entre los miembros de una sociedad. En algunos países la equidad es asociada muchas veces únicamente al logro de una mayor cobertura. Ello es insuficiente y hasta distorsionante. Limitándonos a la educación formal, se puede hablar de *igualdad de oportunidades* cuando un país ofrece capacidad instalada (docentes, infraestructura, materiales y mobiliario) para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad, mas hablar de *igualdad de acceso y permanencia* significa que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Es necesario, sin embargo, lograr que todos los niños y niñas tengan acceso y permanencia a centros en los que se eduquen calificadamente. No es lo mismo asistir a escuelas bien equipadas y con profesionales docentes bien remunerados que a una escuela unidocente o multigrado sin infraestructura, con docentes poco profesionales y bajos salarios.

La equidad también debiera facilitar la organización de canales de expresión a través de los cuales se puedan reivindicar los derechos de los más humildes. Una de las formas explícitas como se está dando el esfuerzo por una mayor equidad educativa es la denominada “*discriminación positiva*” que es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento “igual para todos”.. Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos en centros y programas educativos que atienden a los niños, jóvenes y adultos más pobres, se posibilita que el medio donde viven les otorgue más oportunidades para aprender. Un importante argumento es que este criterio además de justo, es económicamente rentable, ya que impide desperdiciar recursos escasos tal como lo hacen políticas que privilegian el acceso sin tener en cuenta los logros de aprendizaje. En una opción por un desarrollo equitativo esta *discriminación positiva* no debiera ser limitada sólo a lo educativo, sino que debe incluir otras carencias sectoriales como los ámbitos de la nutrición y salud

En América Latina el gran desafío en materia de equidad es el *fortalecimiento de la actual educación pública y de sus agencias más representativas*, como espacio de igualdad de oportunidades y de consolidación de la democracia. Es necesario, sin embargo, precisar que lo público suele identificarse sólo con lo estatal o con la capacidad de que las escuelas “públicas” estén abiertas a muchos o a todos. Debiera ampliarse el sentido de lo público a la necesidad o posibilidad de que esos mismos establecimientos educativos estén abiertos al debate, a la decisión e intervención de un núcleo más amplio de personas y a la consiguiente rendición de cuentas a la colectividad.

Asumir ese gran desafío supone procurar que las escuelas e instituciones educativas públicas:

- Sean más eficientes en la gestión y más pertinentes en los contenidos;
- Pongan el conocimiento científico y los sistemas de interpretación del mundo en diálogo con la sabiduría ancestral de nuestros pueblos
- Se abran, escuelas y universidades, a la sociedad y sus necesidades
- Revolucionen la pedagogía para adecuarla a las otras revoluciones que se experimentan, removiendo para ello los impedimentos a la creatividad pedagógica de maestros e instituciones.

- Den al magisterio mayor reconocimiento social en el marco del establecimiento de sistemas integrales que estimulen mejores competencias profesionales y remuneraciones acordes con la importancia y el rendimiento de la labor docente.

Competitividad en lo económico

Algunas de las características de la economía global como la apertura de los mercados, la desregulación, la producción orientada a la exportación y el crecimiento del sector informal, demandas previsionales y respuestas educativas.

Hay dos elementos condicionantes: (a) La vigencia de una “economía dual” caracterizada por alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, baja productividad, bajos ingresos y escasa diversificación en la estructura productiva; y (b) La aún escasa vinculación entre educación y trabajo .

Respecto a las vinculaciones entre educación y trabajo, de acuerdo a María Antonia Gallart, *“aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes para insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan en forma creciente”*²¹. El desempleo y las oportunidades laborales de los jóvenes constituyen particular preocupación en los países de la región.

En un contexto dual donde la globalización genera demandas de ciertas habilidades y destrezas que pueden obtenerse con niveles superiores de educación como el razonamiento matemático, el uso de la lengua, la lógica científica, la programación de actividades, etc. y explícitos requerimientos desde trabajadores polivalentes hasta analistas simbólicos, son los centros educativos con mayores recursos (en la mayoría de países ubicados en el sector privado) los que están en mejores condiciones de asumir este desafío. De allí que sea forzoso tanto resignificar el concepto de “formación para el trabajo” (referido a la obtención de competencias fundamentales) distinguiéndolo de lo que conocemos como “capacitación para la producción” (es decir la preparación para el desempeño de funciones específicas), como replantear el papel del Estado en la modernización de la educación pública, procurando que los sectores educativo y productivo busquen que esa formación para el trabajo y esa capacitación para la producción estén presentes en la persona del estudiante y del trabajador.²² .

Enfrentar el reto de la competitividad implica no sólo replantear los contenidos y procesos de formación docente, sino la transformación de las prácticas tradicionales de enseñanza. Como lo demostraron los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la

²¹ Ver María Antonia Gallart, “Cooperación Intersectorial, Educación, Formación Profesional y Trabajo”. En Memorias Foro Nacional, Buenos Aires. 1995

²² Ver *Globalización y educación: los desafíos para América Latina*. Equipo consultor: Ernesto Samper (Coordinador), José Pablo Arellano, José Rivero, Lucía Tarazona. OEI.CEPAL. Corporación Escenarios. Bogotá. 2002.

Calidad Educativa de la UNESCO, la formación previa del docente tiene un impacto positivo mayor en el rendimiento de los alumnos que la formación en servicio.

En la formación previa del docente se requiere un mayor equilibrio entre su formación disciplinaria y ética así como entre la teoría pedagógica y la práctica de la enseñanza. Un conocimiento adecuado del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática adquiere hoy particular valor; si no se dio en esa formación inicial docente deberá actualizarse en la formación continua.

El tema del crecimiento de la computación en nuestros países no ha superado sino profundizado las inequidades. Es necesario vencer una “brecha digital interna” mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte, la escuela debe convertirse en centro informático de la comunidad. Pero además, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y las empresas sus laboratorios.

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad generando, incorporando y difundiendo avances del conocimiento que permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Serán políticas estratégicas el fortalecimiento de la universidad pública mejorando las condiciones actuales de investigación y enseñanza así como la promoción de mayores articulaciones entre la actividad universitaria. El fomento de la innovación y la participación de las empresas, asegurando mecanismos apropiados de certificación de la calidad que proporcionen una información adecuada a los estudiantes son deseables en todas las universidades sean públicas o privadas.

Identidad en lo cultural

El Informe Mundial Pérez de Cuellar sobre la Cultura que promoviera la UNESCO a fines de la década pasada, define la cultura como “la forma de vivir juntos”.

Esa definición y la diversidad cultural que encarna son afectadas por los vientos de una globalización que tiende a transmitir una visión totalizante y cosmopolita de la identidad. De allí la importancia de asociar identidad con valores culturales propios y asumidos y con la construcción de una nueva ciudadanía. Esta nueva ciudadanía estará fundamentada en el planteamiento que hace el Profesor Amartya Sen en el sentido que los hombres son menos libres mientras más necesitados o pobres y que la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad²³. La educación juega o puede jugar rol clave en este propósito.

La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización y la demanda de la resolución del dilema entre “multiculturalismo” o “cosmopolitismo”. Se debiera buscar preservar la diversidad cultural de las visiones totalizadoras que se tratan de transmitir a América Latina – como páticpe y sub-cultura

²³ Amartya Sen. *¿Qué hacer con la hambruna?* Entrevista publicada por la revista Newsweek en español. Diciembre 4, 1998

occidental - algunos valores de la denominada “cultura de occidente”. Mas, también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español o portugués, su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a una visión y fe de origen cristiano²⁴.

El sistema educativo latinoamericano debe actuar como un transmisor de estos valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a una identidad nacional y latinoamericana.

Un escenario deseable sería:

- Consolidar en nuestros países la interculturalidad, el respeto a las diferentes culturas, la visión enriquecedora de ellas, las prácticas nacionales de una educación bilingüe intercultural que abarque al conjunto de los habitantes de un país.
- Promover una opción intercultural para todos, primero en cada país y luego en relación con el mundo.
- Garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su propia cultura y lengua en la escuela y en medios de comunicación.

Dicho escenario supone nuevas competencias en docentes y directivos de centros educativos.

3ª demanda

EL FINANCIAMIENTO Y LA GESTIÓN: INVERTIR MEJOR PARA OBTENER MÁS

Iberoamérica ofrece un panorama de escasez de recursos y mayor pugna por obtenerlos. Hay un exceso de demandas, todas legítimas. Es común un escenario donde los pobres disputan recursos con otros más pobres, donde sectores sociales como educación y salud, ambos indispensables, pugnan entre ellos por mayores presupuestos.

La evolución del gasto público en educación como proporción del PIB de los países latinoamericanos presenta, de acuerdo al Instituto de Estadísticas de la UNESCO, basado en cifras de CEPAL, en el Cuadro (ver Anexo N° 1) elementos reveladores.. Es sintomático en él observar que Cuba sostenga el más alto gasto público destinado a la educación como proporción de su PIB (un 8, 5 %) y que Haití, con los mayores problemas de analfabetismo en la región, sólo destine a la educación el 1,1% como proporción de su PIB.

Ayudará, sin embargo, a visualizar mejor los requerimientos de financiamiento de la educación regional, reflexionar sobre los compromisos asumidos por los países para

²⁴ Ver *Globalización y educación: los desafíos para América Latina*, Ibid.

alcanzar el año 2015 cuatro grandes objetivos regionales en consonancia con varias importantes declaraciones mundiales y regionales²⁵:

- Universalizar la educación inicial o pre-primaria
- Asegurar o consolidar la cobertura de primaria
- Elevar a un 75% la cobertura de la secundaria
- Superar el analfabetismo de jóvenes y adultos.

Los recursos totales necesarios para poder asumir esos compromisos al 2015 significarían, según estimación de CEPAL, un gasto de casi 150.000 millones de USA dólares. Alrededor de 60% de esos recursos (90.000 millones de dólares para el período 2000 – 2015) provendrían del presupuesto público si los 22 países considerados mantuvieran la fracción del PIB que actualmente destinan a educación (preprimaria, primaria, secundaria)²⁶ y lograran un crecimiento económico promedio anual de 2,6%, durante dicho período. Ello implicaría *la necesidad de recursos adicionales por un monto cercano a 60.000 millones.*²⁷

Si se realizara un esfuerzo muy significativo por aumentar los recursos públicos destinados a la educación durante los próximos 15 años en América Latina, la misma CEPAL indica que se podría contar con 1,5% del PIB de recursos públicos adicionales; es decir, el esfuerzo financiero adicional es de 16,6% por año, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década.

Lo anterior supone una clara renovación de estrategias que junto con asegurar una mayor inversión pública en educación promueva la eficiencia y eficacia en la gestión de esos mismos recursos. Enfrentar con decisión la repetición y el rezago representará recuperar fondos perdidos producto de malos aprendizajes. Mejorar sustantivamente los actuales niveles de gestión en la mayoría de países, significará canalizar mejor y hacer más productivo el esfuerzo fiscal por la educación.

Supone, asimismo, mejorar las políticas tributarias, lograr impedir la evasión de impuestos que ahonda el problema de las bajas cargas tributarias, que tendrían que asociarse, si fuera el caso, a políticas de impuestos pro-educación y a incentivos tributarios a empresas que aporten a la educación nacional y a la de sus afiliados.

Respecto a la potencial cooperación internacional en apoyo a la educación iberoamericana, hay que remarcar que uno de los efectos más perniciosos del derribo terrorista de las torres gemelas neoyorquinas un 11 de septiembre, es que hoy son mayores los recursos internacionales destinados a la seguridad y a evitar el terrorismo, privilegiándolos respecto a los antes destinados a la lucha contra la pobreza.

²⁵ Compromisos asumidos por los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Declaración del Milenio, Educación para Todos (Dakar) y la Cumbre de las Américas de 1988.

²⁶ En el caso de la educación superior, los costos por alumno, son varias veces más altos a los de primaria. En países como Argentina y Brasil son 10 veces más altos; en Chile y México más de 4 veces superiores.

²⁷ Ver *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. CEPAL – UNESCO. Santiago de Chile, 2005.

A ello se suman los cambios que han significado en las prioridades de la cooperación bilateral los efectos de invasión y guerra en Irak. La prioridad de cooperación española y europea está dirigida a apoyar en función de su alianza con EE.UU. a países como Afganistán e Irak, lejanos de sus prioridades comunitarias.

Será importante, sin embargo, insistir en derivar dinero destinado a la deuda externa a mejorar la educación de nuestros países. Estudios del BID²⁸ señalan con claridad que “3% de deuda externa garantizarían becas a 22 millones de niños fuera de las aulas o que abandonan sus estudios”

4ª demanda

ASUMIR NUEVAS AGENDAS ESTRATÉGICAS

Un breve listado temático demanda como exigencia básica asumir nuevas agendas estratégicas para la educación que incidirán en el presente y futuro de nuestros países:

- *En el aprendizaje hay que enfatizar el de los valores.* Hay que apostar más a la voluntad, a la conciencia ética. Los crecientes niveles de corrupción, los escándalos con el protagonismo de muchas figuras e instituciones públicas nacionales y de carácter internacional, representan singular desafío. La renovación de contenidos educativos y, sobre todo, el ejemplo de buenas prácticas privadas y públicas, serán decisivos en este empeño.
- *Priorizar la primera infancia:*. Aunque en todas las sociedades, cualquiera que sea su complejidad, siempre han existido sistemas de protección para asegurar el crecimiento de los niños, hoy no sólo es una obligación natural de los adultos, sino que además existen datos científicos suficientes que demuestran el inmenso valor de los primeros años de vida y la responsabilidad que deben asumir distintas instancias. Las razones para invertir en la infancia son numerosas y se interrelacionan. Para José Amar y Amar estas razones tienen que ver con la importancia de lograr el desarrollo adecuado de los niños, entendiendo este proceso como algo holístico, en el cual intervienen numerosas variables; “existe una gran variedad de bases científicas, desde la biología, las neurociencias, la psicología, la antropología, la sociología, las ciencias de la salud, etc., que explican el porqué de la intervención en la infancia temprana, la relación de los diferentes factores o variables que intervienen en el desarrollo infantil y la manera como estos factores pueden ocasionar el éxito o el fracaso en el proceso de desarrollo”²⁹. Además, pensándose en una atención de los niños de 4 a 5 años, hay razones suficientes para afirmar que *la educación inicial es la modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias nacionales para enfrentar la pobreza*. Los ejemplos de Noruega y Finlandia en Europa y de Cuba en América Latina. muestran la importancia de procurar que la nivelación y la homogeneidad entre todos los niños se realice antes de que ellos lleguen a las escuelas.

²⁸ Ver: BID. *Desarrollo social*. Washington. 2001.

²⁹ José Amar y Amar. *La importancia de la educación infantil y su impacto en el desarrollo humano*.

Documento presentado en la reunión “Educación: derecho de todos desde el inicio. Nuestro compromiso con la primera infancia”. Consejo Nacional de educación. Lima. 2003

- *Atender la vinculación de los jóvenes con el empleo.* El éxodo de los jóvenes de la tradicional educación media es alto. Varios países de la región han planteado la necesidad de reformar el ciclo medio de la educación formal para mejorar la posibilidad que los jóvenes encuentren empleos de calidad y se logre una verdadera movilidad social intergeneracional. Será importante, en todo caso, que la reforma a la educación media evite opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Se precisan, mas bien, muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. La flexibilidad que supone la anterior diversidad demanda un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación
- *Revalorización de la función pedagógica en los procesos educativos.* La década de los 90' apostó por la transformación institucional en desmedro de lo pedagógico. La dimensión pedagógica fue postergada para dar prioridad a la autonomía institucional, hubo también una postergación del docente. Conviene reflexionar sobre los actuales esfuerzos en los países de la OCDE, España y Portugal allí incluidos, por alentar una estrategia "global" hacia los profesores³⁰. Dicha estrategia "global" se articula en torno a cinco ejes que pudiesen estimular opciones regionales similares en los países latinoamericanos:
 - Hacer de la enseñanza una opción profesional atractiva, lo que, por ejemplo, exige mejorar la imagen y el prestigio de esta carrera, así como "la competitividad de las remuneraciones" y de las condiciones de trabajo.
 - Reforzar los conocimientos y las competencias de los docentes, lo que pasa por flexibilizar su formación inicial, adaptarla mejor a las necesidades de los centros escolares y reforzar su perfeccionamiento profesional a lo largo de su carrera.
 - Reclutar, seleccionar y emplear a los mejores profesores posibles. Para ello hay que flexibilizar sus condiciones de empleo y dar a los centros de enseñanza más responsabilidades en la selección y gestión del personal.
 - Conservar a los docentes de calidad, lo que pasa por la evaluación y recompensa de la eficacia pedagógica y por ofrecerles posibilidades de diversificar su trayectoria profesional.
 - Hacer participar a los docentes en la elaboración de las políticas de educación.

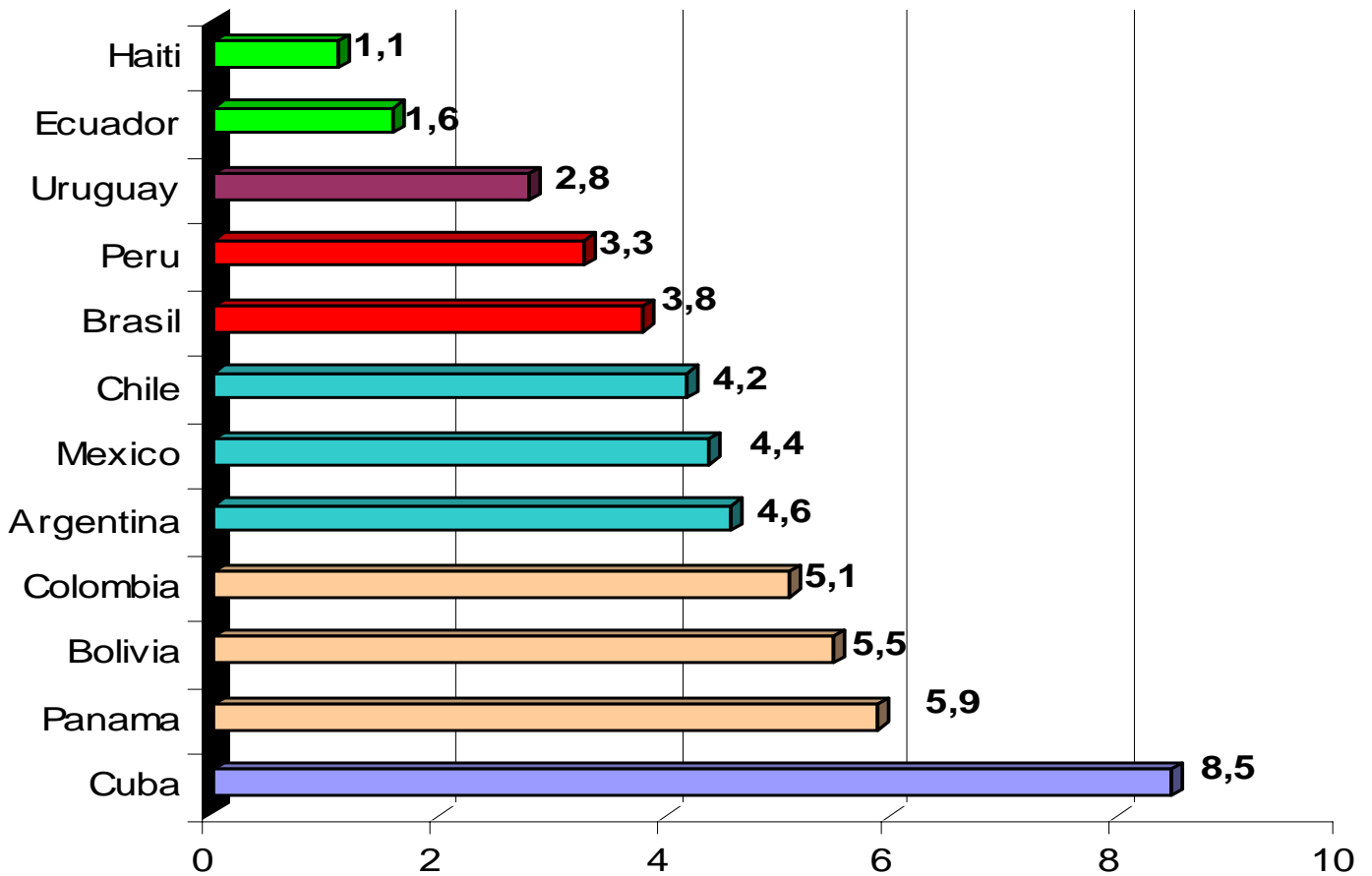
Las cuatro demandas básicas explicitadas constituyen excepcional desafío a la educación de nuestros países. Su concreción supone no sólo voluntades políticas respondiendo al sentido

³⁰ En un informe titulado "El papel crucial de los docentes: captar, formar y conservar enseñantes de calidad" y basado en el estudio de 25 países. Aunque "una enseñanza de calidad es la condición sine qua non para mejorar los acervos de los alumnos", casi todos los países alertan sobre inquietantes insuficiencias cualitativas y se preguntan si "un número suficiente de docentes disponen de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de la escuela de hoy". OCDE. 2003.

común de lograr una mejor y más calificada supervivencia y de dar mayor viabilidad a nuestras necesidades de desarrollo sino la opción estratégica para abordar este desafío imbuidos de una visión de integración y de cooperación regional entre nuestros pueblos y gobiernos.

ANEXO N° 1

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACIÓN COMO PROPORCION DEL PIB (CEPAL 2000)



FUENTE: Compendio mundial de la educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal 2003. Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Estimación basada en la evolución del gasto público social en educación durante los años 90 reportada por CEPAL (2000)