EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO.
EJE DE LA
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD.

CEPAL-UNESCO

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC)

1. DESAFIOS

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los años noventa desafíos internos y externos. En lo interno se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo pretende compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente pero en todos tienen especial relevancia.

2. EL CARACTER CENTRAL DE LA EDUCACION Y LA PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO

La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (creciente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad.

3. LA SITUACION REGIONAL

Los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología han experimentado en los últimos decenios una expansión cuantitativa notable, aunque incomplete, en la mayor parte de los países de la región. Presentan, sin embargo, obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. La década pasada, marcada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configura el fin de un ciclo y hace impostergable la transición hacia un periodo cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y la producción de conocimiento.

4. NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA

En estas circunstancias resulta fundamental desafiar y poner en productiva una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que hace posible el crecimiento sostenido

apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado institucionalmente como suponer que la competitividad -necesariamente de carácter sistémico- pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la dinámicas de la ciudadanía.

5. OBJETIVOS, CRITERIOS Y LINEAMIENTOS

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos para las políticas, y a la *integración nacional* como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, a la omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: la *competitividad* como objetivo, el *desempeño* como lineamiento de política y la *descentralización* como componente del esquema institucional.

Esta propuesta reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos.

6. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPUESTA

La estrategia tiene tres características centrales. Es de carácter *inductivo*, lo que está en la base de su viabilidad y se refleja en su desafío, basado en el reconocimiento de los cambios que se observan en la realidad regional e internacional, en la valoración de las ideas-fuerza emergentes que influyen en las posiciones, aspiraciones y percepciones de los distintos protagonistas del proceso de generación y difusión de conocimientos, y en el análisis de experiencias específicas en curso, en la región y fuera de ella, que siguieren tendencias susceptibles de generalizarse. Es asimismo de carácter *sistémico*; es decir, considerar tanto las vinculaciones existentes entre educación, capacitación, ciencia y tecnología, por una parte, y sistema productivo, por otra, como los múltiples puentes que integran economía y sociedad a nivel individual y colectivo. Finalmente, da gran énfasis al *cambio institucional*. Se toma en cuenta, e inclusive se cuantifica, la necesidad de recursos financieros adicionales, pero se intenta demostrar que éstos -aunque indispensables para la reforma- no bastarían para resolver las carencias, de no mediar profundos cambios que generen una institucionalidad abierta a los requerimientos de la sociedad.

7. ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales:

i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de las carreras profesionales comenzaron producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas a pesar entre las cuestiones de fondo de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los

diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo;

ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad;

iii) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.

8. LAS POLITICAS

Se señalan y describen siete ámbitos de política. El primero enfatiza, el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. La superación de dicho aislamiento se considera la fuente más fértil decisión pedagógica. dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la evaluación del desempeño según sus innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y cooperación regional e internacional. En estos distintos ámbitos de política se formulan lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y con el sector productivo.

9. ESPECIFICIDADES NACIONALES

La elaboración y especificación de las políticas, así como su aplicación en las circunstancias nacionales diversas, es tarea que compete a cada país. Dentro de cada país coexisten y se entremezclan de múltiples maneras experiencias y situaciones de gran diversidad. Sólo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, desafiar los planes de acción y ponerlos en marcha, conjugando las condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas y compatibilizarlas con la conservación y el enriquecimiento de la pluralidad y diversidad de canales de conocimiento en la cultura de cada país. Los lineamientos específicos que se esbozan en el texto deben evaluar desde esta perspectiva.

10. COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Hay cuatro campos principales en que la cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia y las políticas propuestas en este documento. Se trata de la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la

capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; de la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; de la investigación educativa y de la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos; y del proceso de puesta en práctica de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documentos en términos operativos e institucionales a nivel de países determinados.

En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de cooperación: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas de unidades de la educación superior, formación de académicos e investigadores, reforma institucional y administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambios de alumnos, y cooperación estratégicas.

11. EL APOORTE DE LA BANCA DE DESARROLLO A LA EDUCACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel decisivo en una fase cuya prioridad era la expansión de la capacidad productiva y en el surgimiento de nuevos sectores, principalmente a través de nuevos sectores principalmente a través de grandes empresas públicas y privadas. Durante los años ochenta, banca de desarrollo su capacidad de acción, tanto en términos de recursos como del perfil de sus actividades. En los años noventa se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

SOBRE LA AUTONOMÍA DELA ESCUELA Y LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.

Justa Ezpeleta.**

Denso y sugerente, el documento de la CEPAL abre un conjunto de temas para el debate y la profundización.

Centraré mi comentario en algunos problemas vinculados con la autonomía de las escuelas, planteada como estrategia principal “en el nivel institucional” par lograr la meta “ transformación productiva con equidad”. En particular, quiso reflexionar sobre el papel de la administración educativa como mediación determinante en el proceso de autonomización.

Quienes hemos trabajado sobre la gestión y organizaciones de la escuela no podemos menos celebrar la centralidad adjudicada a su mayor autonomía en le conjunto de

políticas tendientes a elevar la calidad. Sin embargo, su incorporación como elemento de un programa estratégico de enorme proyección suscita algunas inquietudes se adopta la perspectiva de la escuela. Me preocupan los modos de operar de la administración combinados con la magnitud de las expectativas depositadas en la escuela y junto al dramatismo con que señalan la urgencia de los cambios propuestos.

Quisiera avanzar sobre el modelo y el carácter necesariamente estructural de las relaciones entre sus elementos para pensar en los problemas que abre la relación entre el modelo y sus posibles formas de realización. En esta tensión las características de la realidad aportan su cuota de “des-orden” e invitan a pensar los ámbitos de acción para generar objetivos y estrategias viables dentro del sector escolar.

El documento propone, en efecto, un cambio radical en la concepción del desarrollo cuya importancia excede el horizonte pedagógico para situarse en una dimensión político-cultura que aspira a replantear la dinámica misma de nuestras sociedades. La reinserción de nuestros países en nueva configuración de fuerzas y bloques de poder internacional, como contexto actual de las decisiones de políticas globales, constituye el punto de partida de su discurso. A ello debe agregarse que, mientras ofrece orientaciones para la acción logra engarzarlas con algunas herencias sustanciales de la década anterior: el achicamiento del Estado, la descentralización y la búsqueda de aporte económicos para la educación más allá de las fuentes estatales. Estos elementos articulados a las propuestas educativas a lo largo del todo el texto, le otorgan la fuerza de un programa particularmente oportuno para una coyuntura difícil.

El tema de la calidad de la enseñanza, que ha estado presente en la enseñanza, que han estado presente en la discusión educativa de los últimos veinte años, pasó a ser dominante en el decenio pasado, cuando las políticas económicas –con posiciones claras hacia la educación- produjeron notables retrocesos en el rendimiento de los sistemas escolares. Durante esa década, varios estudios realizados en la región llamaron la atención sobre los obstáculos generados por la falta de autonomía de los establecimientos y, al mismo tiempo, adscribieron el fenómeno al conjunto de dimensiones institucionales constitutivas de la calidad de la enseñanza. El análisis de las dinámicas de funcionamiento de las unidades escolares permitió entender que la ausencia de autonomía es el resultado de los modos de operar de la administración escolar.

Difícilmente visible para la perspectiva estructural que adopta el documento, pero claro desde el análisis de las unidades escolares, la estrecha dependencia de los sistemas de control instaurados explica buena parte del escaso rendimiento escolar señalado por CEPAL-UNESCO. Esta situación ejemplifica algunos de los sincretismos propios de la visión estructural. La pobreza de resultados –el conocimiento y actitudes– que el contexto analiza es, sin duda, producido en y por la escuela. Pero la dinámica institucional que los explica no es atribuible a ella sino a la trama de normas y prácticas que, desde la administración, regulan su funcionamiento.

Articulada por intereses políticos, burocráticos y corporativos, la administración fue conformando una cultura organizacional que implantó tradiciones en sus modalidades de operación. Encerrada en el ámbito de la burocracia estatal y respondiendo a sus lógicas de acción, pero sobre todo de poder, la administración educativa consolidó sus relaciones con la escuela.

El control, de signo burocrático, quedó establecido como el canal privilegiado de esa

relación. Un sistema de controles que, en su contenido, secundarizó lo educativo para convertirlo más bien en soporte de diversos intereses en juego en la administración. Las escuelas, para las distintas dependencias, acentuaron su perfil como territorio apto para acrecentar prestigio según las reglas propias de la burocracia, cuando no para anudar lealtades y compromisos de variado signo. Un sistema fortalecido a la par de un crónico debilitamiento de los mercados de trabajo que favoreció el arraigo de los controles en el terreno laboral. La distribución de puestos de trabajo, las condiciones de permanencia, la asignación de destinos y la definición de carreras profesionales comenzaron a pesar entre las cuestiones de fondo involucradas en la relación con las escuelas y los maestros. Reforzando esto por la conocida inercia que caracteriza a la burocracia y como parte de sus efectos perversos, no es difícil entender que la evaluación técnica de aptitudes para la docencia se opacara para desaparecer.

El control efectivo que se ejerce tiene consecuencias directas, entre otras, en la organización institucional de trabajo pedagógico a través del tipo de gestión educativa que alienta. Tensionados entre las necesidades del establecimiento y los requerimientos de la administración, conviene a los directivos cultivar con sus docentes relaciones de trabajo de tipo individual.

De hecho, son orientados a actuar en el sentido contrario 33.