

NUEVOS CRITERIOS DE POLITICA PARA LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA DE LOS 90.

(Para Intervención Ministro en seminario BID, Washington, 18 de Marzo, 1992).

Los sistemas educativos son esencialmente conservadores. Su función es de traspaso de las certezas de una generación a la que le sucede y los antropólogos han comparado este proceso que llevan a cabo las escuelas con la de los viejos de la tribu transmitiendo oralmente a los niños los secretos técnicos, las aventuras, las tradiciones y los rituales de un modo de vida, que ocurría sin cambios perceptibles de una generación a otra.

Para la educación, la modernidad parece tener un doble y problemático significado. Es la aceleración del cambio y el quiebre de las certezas de la institución escolar sobre qué traspasar a la generación que viene. Al mismo tiempo, es la expansión sideral del conocimiento especializado y la información, factores sobre las que crecientemente descansa la producción de la sociedad por sí misma. Desde ambas perspectivas, --una apuntando a la continuidad moral de una sociedad, la otra a los instrumentos de su autoproducción -- la condición de la modernidad sitúa a la institucionalidad encargada de manejar el conocimiento en el centro del escenario.

En estas coordenadas mayores, comunes al ser modernos, quiero situar la reflexión sobre política educacional en América Latina que compartiré con ustedes, en el convencimiento de que crecientemente nuestros problemas se asemejan y que enfrentamos desafíos comunes en los que el diálogo puede proveernos de visión y herramientas.

I. EL CONTEXTO MAYOR: MODERNIDAD, COMPETITIVIDAD Y EDUCACION.

A los ingleses les gusta repetir que la batalla de Waterloo se decidió -- bastante antes de que tuviera lugar--, en los campos de juego de Eton. En la misma vena, cuando los fundadores del sistema educacional chileno echaban las bases de éste, en la segunda mitad del siglo pasado, repetían que tras el triunfo de Prusia sobre Francia estaba el maestro de escuela prusiano, ...y prusianos fueron los educadores que organizaron la educación secundaria chilena.

Hoy estas mismas relaciones se juegan en un mundo crecientemente sin fronteras y donde la competitividad se mide

más en las líneas de producción y de la creatividad socio-cultural que en los campos de batalla; y donde si alguna vez lo de Eton fue cierto, hoy lo es más. Porque ...más saber y conocimiento especializado, y recursos humanos de mayor preparación, en cada punto de la vida moderna.

El significado central de la década para estas relaciones entre educación y sociedad, es la creciente centralidad del conocimiento y la educación en la estrategia de desarrollo.

Los países dependen cada día más, para su progreso y para integrar a toda la población en los beneficios del crecimiento, de sus capacidades para competir internacionalmente, elevar de modo sostenido su productividad y agregar valor intelectual a los productos que exportan. Estas capacidades endógenas sobre las que descansa en último término la riqueza de las naciones y su desarrollo, dependen a la vez vitalmente de la educación, la capacitación y y la incorporación del progreso científico técnico.

La noción misma de competitividad está indisolublemente ligada a las capacidades internas para generar, adaptar, transmitir y usar conocimientos. De no ser así, la competitividad se haría descansar sobre bases frágiles (la mera explotación de recursos naturales) o sobre bases profundamente inequitativas y por eso autodestructivas (la explotación de la mano de obra barata).

Nuestros países deben dar el salto de la competitividad basada en nuestros recursos naturales y mano de obra barata, a la competitividad auténtica fundada en la incorporación permanente del progreso técnico. Ello define la formación de recursos humanos y la institucionalidad que maneja el conocimiento, como objetos centrales de las políticas de desarrollo de los 90 .

- y Andrés.

II. FIN DE UN CICLO EN POLITICA EDUCACIONAL.

Junto con producirse el agotamiento del patrón de desarrollo adoptado por América Latina desde la posguerra, se ha cerrado un ciclo de políticas educacionales.

* Agotamiento del patrón de desarrollo basado en :

- .-renta de recursos naturales.
- .-endeudamiento externo
- .-endeudamiento interno, desequilibrios financieros e

inflación.

* Ciclo de políticas educativas que se cierra es el de la expansión cuantitativa acelerada, gestionada y financiada por el estado y guiada por la oferta de incorporar "a todos" en la esfera cultural moderna de la sociedad.

Los logros de este ciclo son mayores, y sin ellos no sería posible tener hoy día la agenda centrada en calidad y equidad que tenemos.

.caída de la tasa de analfabetismo absoluto a nivel regional a 16%.

.cobertura casi completa en básica.

.educación preescolar pasa de 2% en 1960 a 14% en 1988.

. en educ. media la tasa de escolarización alcanza al 56% (12 a 17 años), contra 15% en 1960.

. educ. post-secundaria superior: de 3% (18-23 años) en 1960 a 19% en 1988.

Y acceden nuevos grupos sociales y mujeres.

. en el ámbito de la Investigación y el Desarrollo Científicos, 100 mil científicos e ingenieros, y un gasto de alrededor del 0.5% del PGB regional.

Los límites del ciclo:

. problemas propios a las tareas aún no completadas del ciclo expansivo: nivel educacional medio de la población de América Latina es de sólo 6 años de estudio; 30% de los alumnos que ingresan a primer año no terminan el 4to año; 50% abandona la escuela básica antes de completarla, etc.

. problemas serios de calidad, eficiencia y calidad.

. La expansión tuvo poco que ver con el proceso de desarrollo económico. Se desarrolló al margen de éste, unido sobre todo a nociones de derecho a la educación y ciudadanía.

. Expansión fue impulsada básicamente por el estado, en contexto de centralismo y administración burocratizada de los establecimientos, bajo aparato estatal poco moderno que usó educación en estrategias de movilidad social ascendente e incorporación cultural de amplios grupos.



CAMBIO DE ENFOQUE ESTRATÉGICO EN POLITICAS SOBRE EDUCACION: UN NUEVO PARADIGMA.

Por prácticamente siglo y medio los esfuerzos de la sociedad en nuestros países respecto a educación estuvieron centrados en la creación de la capacidad de alfabetizar primero, y dar educación primaria luego, a la totalidad del grupo de edad del caso. Respecto a este prolongado esfuerzo por crear la capacidad institucional de ofrecer acceso a la educación a las mayorías, se constituyeron los sistemas centralizados de educación en América Latina.

Hoy, el centro de la agenda no es el acceso a los sistemas educativos sino la calidad de lo que ocurre en ellos, y la equidad de la distribución social de sus resultados.

Respecto a la calidad, los requerimientos que la sociedad hace a la educación en los 90, ya no son más los relacionados con la alfabetización y un disciplinamiento básico --como el relacionado con el cumplimiento de horarios, (función destacada por los economistas respecto a educación y desarrollo hace 20 años)--. Las demandas son más complejas --ya me referiré a ellas--, y el sistema educativo necesario para satisfacerlas es otro que el que hoy tenemos.

Respecto a equidad, ya no nos satisface asegurar la igualdad en el acceso: queremos acercarnos al objetivo de ofrecer igualdad en los procesos y resultados. Y ello, en sociedades crecientemente diferenciadas, pero que no queremos segmentadas, significa nuevos criterios de distribución del esfuerzo educativo de la sociedad y del estado. Que no descansan más en la noción de una provisión nacional homogénea, sino en el entendido de que se debe avanzar hacia una educación diferenciada en sus insumos y procesos, --porque diferentes son los grupos que atiende-- para el logro de resultados de aprendizaje similares.

Así, equidad en los 90 es provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; es atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están comparativamente más distanciados del lenguaje de la escuela; es focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico.

Un contexto mundial de requerimientos nuevos y más complejos para la educación, propios de las características que asume la producción y la vida sociales a fines del siglo, así como, en general, la redefinición del papel del estado en educación, nos obligan a replantear, con nuevas categorías, las relaciones entre educación, sociedad y políticas públicas; se requiere un cambio de enfoque estratégico, un nuevo paradigma orientador, acorde con las nuevos esquemas de relaciones y de

demandas en que actúan las instituciones escolares y de educación superior.

Cambio cuyos ejes principales, quiero sugerir, se pueden visualizar en términos de los siguientes desplazamientos conceptuales y de orientación estratégica.

- 1 * de cantidad (con su énfasis en ampliación de cobertura), a calidad de insumos, procesos y resultados, como énfasis prioritario de la acción estatal.
- 2 * de equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más pobres.
- 3 * de sistemas educativos centralizados a sistemas descentralizados.
- 4 * de enfoque sobre educación-capacitación como beneficios sociales, a enfoque de necesidades de desarrollo.
- 5 * de regulaciones burocrático-administrativas de los sistemas, a regulaciones por incentivos, información y evaluación.
- 6 * de sistemas relativamente cerrados respecto a los requerimientos de su sociedad, referidos prioritariamente a su autosustentación y controlados por sus practicantes y su burocracia, a sistemas abiertos a las demandas de su sociedad, interconectados y evaluados públicamente.
- 7 * de políticas centradas en el nivel del gasto en educación, a políticas centradas en la eficiencia del uso de los recursos.
- 8 * de políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal -las más de las veces deducido teóricamente- a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental.
- 9 * de ausencia de políticas estratégicas (de estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

El nuevo paradigma recoge elementos de momentos anteriores del pensamiento y de las políticas públicas referidas a educación, integrándolos, y superándolos.

Va más allá del paradigma de la posguerra, de extensión del derecho a la educación, centrado, como referí, en la expansión cuantitativa, y singularmente distante de los requerimientos del desarrollo y demandas de relevancia.

Busca asimismo, ir más allá del paradigma alternativo predominante en la década pasada, con su énfasis exclusivo en criterios de competitividad, desempeño y descentralización, su descalificación del estado, y sus resultados de inequidad y segmentación socio-cultural.

Los criterios por los que abogamos buscan una complementareidad de orientaciones; combinan y trascienden las mejores lecciones de las estrategias del pasado.

Estamos hablando, por tanto, de criterios que miran tanto a la

COMPETITIVIDAD COMO A LA CIUDADANIA;

AL DESEMPEÑO COMO A LA EQUIDAD;

A LA DESCENTRALIZACION COMO A LA INTEGRACION.

Y estamos hablando, por cierto, de medios que combinan los instrumentos propios del ESTADO y del MERCADO.

V. NUEVOS REQUERIMIENTOS A LA EDUCACION.

La sociedad hoy está haciendo demandas altas a nuestras instituciones dedicadas a la producción y transmisión de saber. Y son esos nuevos requerimientos los que un diseño de políticas debe procurar responder.

Si prestamos atención al mundo de la producción, se nos habla de aceleración del ritmo de cambio tecnológico, procesos de agregación de valor cada vez más fundados en personas calificadas, y flexibilidad de las organizaciones en un medio en que todo es cambiante y excesivamente complejo. (No es por acaso que un best-seller de hace un par de años dedicado a la revolución managerial, se titule

THRIVING ON CHAOS)¹ Los analistas organizacionales describen la gran transformación de los métodos de producción y de las organizaciones, como el paso del "Fordismo a la acumulación flexible": de la gran línea de producción con trabajadores homogénea y bajamente calificados, a pequeñas unidades de personal crecientemente calificado, y suficientemente flexibles como para... cambiar de producto, diseños y procedimientos con rapidez.

En contextos como los esbozados, más allá de listados de contenidos más o menos comprensivos y capacidad de los alumnos de memorizarlos, las actuales formas de producir, comunicarse y organizarse de la sociedad, demandan de la escuela objetivos cognitivos más ambiciosos --porque más generales y profundos--.

Las necesidades básicas de aprendizaje contemporáneas se refieren a:

i) la capacidad de resolver problemas y la capacidad de adaptación a nuevas situaciones.

ii) la capacidad de decisiones fundadas, lo cual remite a la capacidad de seleccionar información relevante, en los ámbitos del trabajo, de la cultura, y del ejercicio de la ciudadanía.

iii) y la capacidad de seguir aprendiendo, crucial en contextos de cambio tecnológico acelerado y diferenciación-especialización permanente del conocimiento.

Por otro lado, si observamos la cultura moderna con su saturación de información y estímulos, compresión radical del espacio y del tiempo, disolución de lazos y tradiciones y redefinición en permanente expansión de los límites de lo posible, las necesidades son cada vez mayores, en las personas y la sociedad, de herramientas de conocimiento más profundas y con mayor significado. Y este es un requerimiento específicamente dirigido a la institución educativa. Entre los requerimientos básicos que el presente le hace a la escuela está el de proveer herramientas de interpretación y producción de sentidos que faciliten anclas en la vorágine de sentidos de la cultura de masas. Esto implica currícula de una densidad cultural mucho mayor que la acostumbrada, que no aliene a nuestros alumnos, y que en vez, sean capaces de

expandirles la escala del tiempo

expandirles la escala del espacio

¹ T.Peters, Thriving on Chaos, Handbook for a management revolution, 1987.

expandirles el sentido de lo real

al mismo tiempo que ofrece marcos de pertenencia, integración social e identidad.

Se trata en verdad de desafíos para la educación y las políticas referidas a ella que no tienen precedentes en su escala de complejidad. Al mismo tiempo, sin embargo, estamos en una circunstancia histórica de encuentro de las demandas del mundo de la producción --que requiere disposiciones y habilidades cada vez más generales-- con las tradicionales de los educadores.

Tradicionalmente en América Latina, la educación respondió más a demandas éticas, definidas y articuladas en el propio campo educativo y en el ámbito político, que a los requerimientos del desarrollo productivo. De hecho, es una marca de nuestros sistemas educativos, su fuerte separación y distancia respecto de la producción y su ethos. Hoy esta situación se haya profundamente cambiada, y tal vez por primera vez, COINCIDEN LOS REQUERIMIENTOS DE APRENDIZAJE PROVENIENTES DEL MUNDO DE LA PRODUCCION Y DE LOS SERVICIOS, CON AQUELLOS PROPIOS DE LOS EDUCADORES. Esto tiene implicancias vastas, que sitúan la problemática educativa sobre nuevas bases: és decir, las de un cuadro de actores y ámbitos mucho más amplio y rico que el convencional, y que nos hacen posible plantear en Chile, por ejemplo, la educación como problemática de la sociedad, y no solo de los educadores.

Quiero concluir señalando algunos de los principales ámbitos de política educacional, que a juicio nuestro, establecen bases de respuesta al desafío educativo en América Latina en la presente década.

VI. CINCO AMBITOS DE POLITICAS.

1. INSTITUCIONALIDAD PARA POLITICAS DE CALIDAD Y EQUIDAD:
(NUEVO ROL DEL ESTADO, DESCENTRALIZACION, NUEVAS HERRAMIENTAS DE LAS POLITICAS).

Foco en calidad, en los 90 significa descentralización.

No hay planificación centralizada imaginable de soluciones educativas cada vez mejores, sea en el nivel escolar como en el superior. Así como el crecimiento cuantitativo de los sistemas se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las

políticas ordenadas por el objetivo de la calidad son pensables sólo a través de la autonomía creciente de las unidades operativas de los sistemas --escuelas, una facultad, un departamento universitario-- y la capacidad de iniciativa de sus profesionales. Las políticas de los 90 deben definir nuevas relaciones entre regulaciones estatales y autonomía de las instituciones y sus actores, en que las primeras operan como marcos amplios dentro de los cuales se incentiva y se celebra la iniciativa y creatividad de las unidades más descentralizadas y los individuos. A esto responden mecanismos de fondos competitivos que hemos establecido en Chile en la educación superior, y en el ámbito de la capacitación y la 'proyectización' del trabajo de las escuelas en el sistema escolar.

Los nuevos medios de la política educacional.

Desde la perspectiva de los instrumentos de las políticas estatales, la década de los 90 se caracterizará en Chile, por un acento en los mecanismos que se refieren a incentivos, por un lado, y , en general, a los mecanismos de la información - evaluación, por otro. En las políticas referidas a ambos niveles del sistema educacional, debe haber una redefinición sustantiva del eje del accionar estatal: del tradicional, centrado en el nivel del financiamiento público de la instituciones educativas, y los coercitivos propios a la administración burocrática del estado, a un nuevo arreglo de instrumentos, que combina una nueva forma de utilizar los recursos públicos centrada en el mecanismo de incentivos (o fondos competitivos) de diverso tipo, y un acento marcado en los mecanismos de la información y la evaluación.

El nuevo rol del estado se puede caracterizar en términos de la metáfora: "del planeamiento y las políticas como ingeniería al planeamiento y las políticas como jardinería". Es decir, de un sistema donde las decisiones claves residen en el "centro", a un sistema donde se conciben las unidades como instancias organizacionales autoreguladas, que del "centro" no necesitan más que información e incentivos para crecer por su cuenta, y que operan sin embargo en un marco mayor, donde el fortalecimiento de las capacidades endógenas de producir y crear de un país, opera como criterio o parametro regulativo mayor.

O, lo mismo, desde un estado centralista que privilegia como medios de acción los instrumentos de autoridad y su intervención directa hasta en la más "micro" de las operaciones de las escuelas, a un sistema descentralizado efectivamente, donde el rol estatal se juega fundamentalmente a través de los instrumentos de información e incentivos, o unas regulaciones indirectas, livianas, en las que el estado es un inductor y coordinador.

Esto no implica debilitar el rol compensador del estado, clave para los objetivos de equidad, sino al contrario, fortalecer sus capacidades en términos de efectividad.

2. CREACION DE NUEVAS CAPACIDADES DE GESTION EN LAS ESCUELAS.

Nuestros enfoques se fundan en el diagnóstico que la calidad no se mejora con mejores y más normas que regulen las escuelas y la actividad de sus profesores, -propio del pasado pre-planificación-, ni tampoco con inversiones en unos u otros insumos determinados como estratégicos (los textos, las metodologías, la infraestructura, etc).

La capacidad de respuesta de las escuelas a los requerimientos de aprendizaje superiores que plantean los tiempos, descansa sobre una capacidad de gestión autónoma de nuevo tipo, donde los elementos de proyecto, identidad institucional, trabajo de equipo y co-responsabilidad por objetivos, son cruciales.

La contraparte de esta mayor autonomía de las escuelas, es que deben dar cuenta de sus resultados. La evaluación pública como instrumento clave de la nueva relación del estado con las escuelas.

3. PROFESIONALIZACION Y PROTAGONISMO DE LOS EDUCADORES

- . procesos de reclutamiento formación y capacitación de nuevo tipo.
- . remuneraciones e incentivos.
- . nuevo setting de trabajo, que celebra autonomía profesional y busca superar tradiciones funcionarias.
- . la crítica importancia del director de escuela.

4. COMPROMISO FINANCIERO DE LA SOCIEDAD CON LA EDUCACION.

- . financiamiento amplio y diversificado
(complementación del esfuerzo público y privado; estabilidad y coherencia del financiamiento público; diversificación de las fuentes de financiamiento).
- . mecanismos competitivos de asignación del financiamiento público.

. mecanismos selectivos (discriminación positiva) de la asignación del financiamiento público.

5. DESARROLLO DE LA COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL

- . en programas de mejoramiento de la calidad
- . en innovaciones en la EM
- . en procesos de acreditación y evaluación institucionales.
- . en capacitación técnica.
- . intercambio de docentes y alumnos.
- . cooperación estratégica.