

# UNA MEJOR EDUCACIÓN PARA UNA MEJOR SOCIEDAD



Propuestas para el diálogo y  
la transformación educativa en  
**América Latina y el Caribe**



**Fe y Alegría**

Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social



# UNA MEJOR EDUCACIÓN PARA UNA MEJOR SOCIEDAD

Propuestas para el diálogo y  
la transformación educativa en  
**América Latina y el Caribe**



**Compromiso  
por la educación**



**Fe y Alegría**

Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social

**Edición:**

Federación Internacional de Fe y Alegría

**Coordinación:**

Equipo del Programa de Acción Pública  
Entreculturas - Fe y Alegría España  
C/ Pablo Aranda, 3 • 28006 Madrid  
Teléfono +34 91 5902672 • Fax +34 91 5902673

**Autores:**

Josefina F. Bruni Celli  
Noel Aguirre Ledezma  
F. Javier Murillo Torrecilla  
Hugo Díaz Díaz  
Alejandro Fernández Ludeña  
Maritza Barrios Yaselli

**Diseño y maquetación:**

Jorge Redondo

**Imprime:**

Iarriccio Artes Gráficas

**Depósito legal:** XX-XXXX/XX

**Año de publicación:** 2008

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio o procedimiento, citando siempre la fuente.

Para mayor información sobre la Campaña “Compromiso por la educación” se puede consultar la página web **[www.feyalegria.org](http://www.feyalegria.org)** o escribir a **[fi.accionpublica@feyalegria.org](mailto:fi.accionpublica@feyalegria.org)**

# índice

- 04 **Presentación**  
LUIS ARANCIBIA TAPIA
- 07 **Por un continuo educativo en clave de desarrollo humano. Una visión desde Fe y Alegría.**  
MARITZA BARRIOS YASELLI
- 35 **Inequidad y educación en América Latina.**  
NOEL AGUIRRE LEDESMA
- 55 **La calidad educativa para Fe y Alegría.**  
ALEJANDRO FERNÁNDEZ LUDEÑA
- 81 **Problemática del docente en América Latina: desafíos para la calidad y la equidad de la educación en la región.**  
JOSEFINA F. BRUNI CELLI
- 105 **La educación para el trabajo en un mundo globalizado. Una visión desde Fe y Alegría.**  
ALEJANDRO FERNÁNDEZ LUDEÑA
- 129 **Financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe.**  
HUGO DÍAZ DÍAZ
- 155 **Autonomía y gestión participativa de las Escuelas.**  
F. JAVIER MURILLO TORRECILLA
- 175 **ANEXO: Compromiso por la educación. Seis propuestas para el diálogo y la acción.**  
PROGRAMA DE ACCIÓN PÚBLICA DE LA FEDERACIÓN FE Y ALEGRÍA

# Presentación

LUIS ARANCIBIA TAPIA

Coordinador del Programa de Acción Pública de Fe y Alegría

Además de un derecho humano básico y habilitante para ejercer el resto de los derechos, la educación es condición esencial para el bienestar humano de hombres y mujeres, así como para el desarrollo integral y sostenible de los pueblos. A pesar de que las tasas de matriculación se han extendido notablemente en las últimas décadas y de haberse emprendido multitud de reformas educativas de diverso calado y orientación, en América Latina y el Caribe los sistemas educativos están marcados por una profunda inequidad y una baja calidad que los vuelve incapaces de responder a los retos planteados.

Sigue estando pendiente una profunda y auténtica transformación de la educación en la región, la cual sólo será posible en la medida que todos los sectores sociales asuman su responsabilidad con la educación pública, construyendo consensos amplios y duraderos que se sitúen por encima de los diversos enfoques ideológicos y de los proyectos partidistas de los diferentes gobiernos.

Dentro de este marco, el Movimiento Internacional Fe y Alegría ha lanzado la campaña **“Compromiso por la Educación”**, con el fin de reivindicar el compromiso de la sociedad con la educación pública de calidad y solicitar a los gobiernos una voluntad decidida en la creación de espacios para la concertación social, que permitan el debate, la ejecución y el monitoreo social de políticas educativas destinadas a superar la pobreza y la exclusión.

La presente publicación reúne una serie de artículos sobre los grandes temas que se han convertido en prioridades para cualquier proceso de transformación educativa en la región. Conscientes de la necesidad de un profundo debate sobre los problemas educativos y sus soluciones, hemos querido reunir, en un volumen, autores con pensamientos diversos, cuyo denominador común es la capacidad teórica y la experiencia acumulada en diversas latitudes de la región, así como el compromiso por el cambio educativo al servicio de toda la sociedad y, en especial, con aquellos que sufren las consecuencias de una sociedad inequitativa y excluyente.

Noel Aguirre, investigador educativo y actual Viceministro de Planificación de la República de Bolivia, describe en su trabajo las condiciones de **inequidad** que aquejan a la escuela pública de la región, condiciones que, a su juicio, hundieren sus raíces en la desigualdad política, social y económica que caracteriza históricamente a América Latina y el Caribe.

**La autonomía escolar y la gestión participativa** de los centros, como condición esencial para el aumento de la calidad educativa, es el tema abordado por Javier Murillo, experto de la OREALC/UNESCO (Chile). En su artículo aboga por una participación real e informada de toda la comunidad educativa en los diferentes aspectos vinculados a la vida educativa de un centro educativo.

**La problemática docente**, a menudo postergada de los debates sobre la educación en la región, es presentada por Josefina Bruni Celli, investigadora venezolana, experta en la materia. Bruni Celli ha realizado un análisis exhaustivo de los estudios llevados a cabo en la última década sobre todos aquellos aspectos que inciden sobre la preparación y el desempeño de los docentes en América Latina y el Caribe, sistematizando sus resultados, al tiempo que aportando conclusiones y recomendaciones para elevar la capacidad y desempeño de quienes son pieza clave para cualquier proceso encaminado a mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje.

El tema de la **financiación de la educación** es presentado por Hugo Díaz, peruano, experto en educación y consultor internacional. El autor resume en su artículo el estado económico de la educación en América Latina y el Caribe, subrayando la necesidad y oportunidad de aumentar el volumen de la inversión social en el sector, ampliar el abanico de los financiadores y, sobre todo, de hacer un uso más eficiente de los recursos.

Tres tópicos más son abordados en sendos artículos: la **calidad educativa**, la **formación para el trabajo** y la necesidad de percibir y abordar las diferentes etapas y modalidades educativas como un **continuo** articulado. Estas temáticas han sido trabajadas desde la visión propia que el Movimiento Fe y Alegría ha ido construyendo en su camino, fruto de la práctica cotidiana en sus centros, así como del debate y reflexión llevados a cabo en sus congresos internacionales y otros espacios de encuentro y de trabajo, a lo largo de más de medio siglo de historia. Maritza Barrios y Alejandro Fernández, miembros del Movimiento, han sido los encargados de ordenar las ideas en torno a estas temáticas y condensarlas en el corto espacio que permite una publicación de esta naturaleza.

El resultado de todos estos trabajos es una compilación de siete artículos que no pretenden agotar el tema. Antes bien, se han concebido como una reflexión propositiva abierta al debate y al intercambio de ideas con otros actores sociales, en la convicción de que la educación pública en América Latina y el Caribe sólo se

transformará en la medida que sea posible una concertación social entre todos los actores sociales implicados.

El libro se cierra con un anexo en el que se incluye una versión sintetizada del documento que, bajo el título “Compromiso por la educación. Seis propuestas para el diálogo y la acción”, sirve como base y punto de partida para la campaña lanzada por el Movimiento Fe y Alegría durante el presente año 2008.

La Federación Internacional de Fe y Alegría quiere reconocer el esfuerzo de todos los autores cuyos trabajos aparecen compilados en esta edición, agradecidos de su aporte a la tarea que nos ocupa, la cual no es otra que hacer del derecho a una educación de calidad, una realidad para todas y cada una de las personas que habitan nuestros países.



# **Por un continuo educativo en clave de desarrollo humano**

**UNA VISIÓN DESDE FE Y ALEGRÍA**

MARITZA BARRIOS YASELLI

## Introducción

La educación es una actividad inherente al desarrollo del ser humano que le permite desplegar sus potencialidades, cultivar sus capacidades, formar y hacer uso moral de su libre albedrío, soñar y ejecutar proyectos personales de vida y, así, ampliar sus opciones para transformar su entorno, organizarse, participar y poder construir con otros la calidad de vida en sociedad que valoran. Es una actividad que naturalmente acontece a lo largo de la existencia, en diferentes espacios, a través de una variedad de experiencias y en un sin fin de momentos, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las familias y las personas. Como tal, es un derecho permanente que los sistemas educativos nacionales no pueden dar por satisfecho con la sola provisión de unos años de escolaridad obligatoria durante la niñez y la adolescencia.

Concebir la educación como un “continuo” o actividad unitaria, en clave de desarrollo humano, sin límites en tiempo y lugares, a lo largo y ancho de la vida de la persona, lleva a una reconceptualización y revisión a fondo de los sistemas educativos como los conocemos. Se trata de que no solamente se asegure la continuidad educativa o articulación interna, vertical y horizontal, entre los niveles, etapas, programas formales y no formales, instituciones, espacios y medios educativos, sino también una “continuidad societal” que articule y ligue los sistemas educativos con otros sistemas y procesos (económicos, políticos, culturales, etc.) y, en general, con el desarrollo y la vida en la sociedad.

Esta concepción nos lleva, como consecuencia, a considerar el hecho educativo y el papel de los sistemas educativos nacionales desde la perspectiva de construcción de una “sociedad educadora” que promueva comunidades y espacios de aprendizaje, con fuertes vínculos y participación de los diversos agentes sociales y políticos.

### 1. La concepción del continuo educativo

Algunas instituciones de formación profesional utilizan el término continuo educativo para referirse a la secuencia de etapas y actividades de los programas que ofrecen. En documentos sobre educación, incluso en planes nacionales y leyes educativas, hemos encontrado el uso del término, aunque sin mucha clarificación o desarrollo, por lo general, en un contexto que hace referencia a la secuencia vertical de los niveles y etapas de los sistemas educativos o que lo asimilan al concepto de educación o aprendizaje a lo largo de la vida.

En Fe y Alegría hemos venido pensando en el concepto del continuo educativo desde que Xavier Gorostiaga<sup>1</sup> nos lo planteara, hace varios años, al referirse a la necesaria integración que debe haber entre las instituciones de las redes promovidas por la Compañía de Jesús en Latinoamérica, para conformar un sistema de educación en el que se dé una secuencia entre los diversos niveles y modalidades (infantil, básica y primaria, secundaria, terciaria, universitaria, permanente, adultos, etc.) en un proyecto común de formación permanente, de manera que haya continuidad en el desarrollo de los principios, valores y procesos que se quiere promover, al tiempo que se posibilite y exija una mutua colaboración y apoyo entre las distintas obras.<sup>2</sup>

Pero Gorostiaga iba más allá de las obras de la Compañía de Jesús al proponer el concepto del continuo educativo. Observando el escenario de la región afirmaba que *“la atomización y fragmentación de los sistemas educativos no permiten ni la reforma educativa ni la construcción de un continuo educativo que integre a los diversos subsistemas en un gran proyecto educativo para el Siglo XXI”*. Y es que veía que el concepto del continuo educativo podía ser el principio integrador y cohesionador para la construcción de los proyectos educativos nacionales. Consideraba que *“la educación es un continuo que no puede separarse en partes, ni fragmentar en subsistemas por estar intrínsecamente conectados. La educación es un fenómeno ‘holístico’ que requiere ser tratado como un todo para obtener la sinergia y el efecto multiplicador de cada una de sus partes en el continuo educativo”*.<sup>3</sup>

Destacaba, en este continuo, el papel del sector universitario para orientar las reformas educativas en los niveles inferiores, al tiempo que proponía una estrecha vinculación de las universidades con las escuelas, en una relación sinérgica que llevara a aprender de las experiencias, cualificar los programas de formación de docentes y desarrollar programas de investigación de mayor pertinencia. Insistía en que *“convertir a la Universidad en un factor determinante para ‘reencantar los sistemas educativos’ contribuyendo a organizar la formación permanente y transformadora de los sistemas educativos en esta era del conocimiento para lograr un desarrollo humano sustentable, podría ser su principal tarea académica y civilizatoria a la vez que la base de su refundación”*.<sup>4</sup>

---

[1]. Xavier Gorostiaga, sacerdote jesuita, teólogo, economista y educador, fallecido en 2003, desarrolló una amplia acción en distintos países de Centroamérica, en los campos de la investigación socioeconómica, la planificación de políticas públicas, la creación de redes sociales y la rectoría de instituciones universitarias, siempre buscando contribuir a la superación de la pobreza y al desarrollo humano y sostenible.

[2]. Concepto recogido en CPAL (2005) *Proyecto Educativo Común de la Compañía de Jesús en América Latina*.

[3]. X. Gorostiaga. (1998). *En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo. Desafíos y potencialidades para la universidad en América Latina y el Caribe*. Ponencia presentada en el Seminario “Gobernabilidad de las universidades frente al Siglo XXI”, organizado por GULERPE, Buenos Aires.

[4]. Citas tomadas de X. Gorostiaga (2000). *En busca de la refundación de la universidad latinoamericana. Esquema metodológico y proyecto universitario*. Conferencia en el seminario La educación superior y el desarrollo social, organizado por CEXEXI-ILADES, Extremadura.

En sus estudios, Gorostiaga analiza la relación que existe entre educación y desarrollo, pero observa que las reformas educativas en Latinoamérica no logran los resultados buscados. Con insistencia afirmaba que el “*eslabón perdido*”<sup>5</sup> pudiera estar en la vinculación y cooperación genuina de los actores sociales y profesionales puente para “*recuperar la educación para la transformación socio-económica y el desarrollo*”. Pensaba que la creación de un continuo educativo, que integre los diversos subsistemas de aprendizaje mejorando su calidad, equidad y pertinencia, puede ser un factor determinante para lograr un consenso social educativo, posiblemente más fácil de conseguir que en otras temáticas sociales o políticas. Pero veía que la educación teme abrir sus instituciones a la participación de las familias, empresas, ONGs y sectores de la sociedad civil “*que necesitan incorporarse a la educación para transformarla en un factor fundamental de desarrollo democrático*”. Consideraba que la vinculación de la educación privada y pública en un sistema integrado nacional, es un test de las posibilidades de un contrato social, al que se deberían sumar los distintos sectores de la sociedad, en un “*continuo societal*”, para conseguir sinergias que permitan superar el déficit educacional latinoamericano.

En Fe y Alegría, estas ideas y otras relacionadas que son parte de nuestra propuesta de Educación Popular y Promoción Social, nos han servido para alimentar y madurar una reflexión que nos permite hoy proponer la construcción de un continuo educativo en clave de desarrollo humano y en la perspectiva de una sociedad educadora como fundamento o, más bien, como paradigma orientador de políticas para la transformación integral de nuestros sistemas educativos.

Pensamos que el concepto de continuo educativo puede ayudar a una mirada más global y crítica de la situación actual visualizar los desafíos y las tareas que tiene la educación en la región.

Primero veamos brevemente, desde los principios que implica dicho concepto, de qué situación partimos para, al final, formular propuestas de políticas que permitan ir transformando nuestros desarticulados sistemas educativos en verdaderos “continuos” al servicio del desarrollo de las personas y de nuestras sociedades.

## **2. Mirada a la educación en Latinoamérica desde los principios del continuo educativo**

La concepción de continuo educativo que proponemos implica, en un todo unitario, los principios que señalamos a continuación:

---

[5]. Gorostiaga, X. (1998). *Op. cit.*

- La educación permanente.
- El derecho de todas las personas a realizar su plenitud humana a través de la educación durante toda la vida.
- La articulación sistémica y sinérgica de los niveles, etapas, formas e instituciones que conforman los sistemas educativos nacionales.
- La ampliación y articulación de los espacios y medios educativos a lo ancho de la vida.
- La democratización y la equidad en el acceso a los medios de información y al conocimiento.
- La articulación de los sistemas educativos nacionales con otros sistemas y procesos sociales (en particular la relación educación-desarrollo con un sentido humano, integral, equitativo, ético y sustentable).
- La participación de los agentes sociales y políticos en la gestación e implementación de las políticas educativas.
- La construcción de una sociedad educadora.

Veamos en qué consiste cada uno de estos principios y la situación que apreciamos en la región.

### **La educación permanente**

Este concepto y otros afines, tales como el de educación a lo largo de la vida o el de aprendizaje permanente, son muy antiguos en la historia del pensamiento pedagógico. Han sido trabajados por movimientos y corrientes educativas en distintos tiempos y países. En el caso de América Latina, el concepto ha tenido apreciable desarrollo teórico y en la praxis desde las perspectivas de la educación popular de adultos y de la andragogía, en buena medida por los aportes de Pablo Freire.

Es en el marco de los desafíos de la postmodernidad y de la sociedad del conocimiento que estos conceptos han sido promovidos a nivel internacional y asumidos como principios de política educativa, muy especialmente por los países en desarrollo, gracias a los análisis y aportes de los estudios de Philips Coombs sobre *La crisis mundial de la educación* (1968 y 1985), los informes de las comisiones presididas por Edgar Faure, *Aprender a Ser* (1972), y Jaques Delors, *La educación encierra un tesoro* (1969), y de distintos documentos posteriores de la OCDE y de UNESCO.

La constante en estos estudios es la alerta sobre la disparidad entre los sistemas educativos del mundo y aspectos del entorno económico, social, cultural y político. Como soluciones, entre otras muchas que tienen que ver con los conceptos en referencia, se proponen: mayor énfasis en la educación del adulto y en estrategias educativas no formales e informales, el uso de multitud de medios educativos, la po-

sibilidad que debe tener todo sujeto de aprender durante toda su vida, la expansión de la educación preescolar, la formación profesional y técnica para mercados cambiantes y la focalización de los currículos escolares en el desarrollo de capacidades de aprendizaje para la vida: aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser, como pilares de la educación.

A pesar de que en nuestra región, ya desde los años 60-70, en el discurso se promueven los conceptos de educación a lo largo de la vida y la educación permanente, las legislaciones y las políticas educativas han seguido teniendo como centro la educación escolarizada, concebida como preparación para el trabajo y para la vida, y a la escuela como el principal agente educativo.

Mientras en la región latinoamericana se promueve la tesis de la expansión de la escolaridad primaria o básica como prioridad estratégica, los países desarrollados buscan promover sistemas educativos articulados, abiertos y flexibles, que faciliten el aprendizaje de las personas a lo largo de la vida. El principio del aprendizaje permanente es visto como una parte muy importante de las estrategias nacionales de desarrollo. Las razones se encuentran en la necesidad de responder a la transición hacia economías basadas en el conocimiento y a la reestructuración y cambios en los mercados de trabajo, para promover el desarrollo social y económico, construir una sociedad armoniosa y cohesionada y, no menos importante, para impulsar una reforma educativa que responda a dicho principio. El objetivo es la creación de una cultura de aprendizaje permanente, estableciendo un continuo educativo que atienda todas las etapas de la escolaridad y vaya más allá de la educación superior.

En contraste, las reformas de nuestros países siguen priorizado la educación primaria y no han atendido adecuadamente la expansión de la educación infantil, la secundaria y la superior; mucho menos las necesidades de formación de los jóvenes fuera del sistema y de la población adulta.

Es cierto que las reformas curriculares han asumido, de un modo u otro, las propuestas relativas a los pilares de la educación y que, a nivel de los objetivos declarados, se busca que en las escuelas se estimule la capacidad de aprender y la adquisición de competencias básicas para la vida.

Sin embargo, los desafíos a los que nos enfrentamos como consecuencia de los cambios que originan la globalización, el desarrollo de las tecnologías informáticas y de comunicación y, en general, la sociedad del conocimiento, con sus consecuencias de discriminación e inequidad crecientes en el acceso y dominio de información, superan con exceso la capacidad de respuesta de nuestros sistemas educativos tal como están concebidos. Estos se encuentran concentrados fundamentalmente en la escolarización y anclados en una visión muy parcial de su papel, de los sujetos y agentes educativos, de los espacios y medios, y de las demandas del entorno.

Los principios de la educación a lo largo de la vida y la educación permanente desbordan las fronteras y capacidades de los sistemas educativos nacionales controlados por los Estados.

La educación no sólo se da en la escuela o de modo sistemático, sino también en otras instituciones y a través de personas, medios y en circunstancias que, al igual que la escuela, cumplen funciones educativas al margen del sistema formal. De hecho, lo no formal y lo informal o asistemático se encuentran en íntima conexión con lo formal y sistemático, proporcionando fundamento, construyendo sobre o contribuyendo a la deconstrucción y reconstrucción de los aprendizajes de la escuela, en un continuo sin fin.

Un proyecto educativo nacional para la educación a lo largo de la vida tiene que trascender, necesariamente, las concepciones tradicionales de los sistemas escolares. Pensamos en sistemas que promuevan el aprendizaje de toda la población haciendo uso de todos los medios posibles de la sociedad. La concepción del continuo educativo puede ayudar a iluminar esta urgente tarea de reconceptualización y revisión de los sistemas educativos en nuestros países.

### **El derecho de todas las personas a realizar su plenitud humana a través de la educación durante toda la vida**

La educación es un derecho permanente durante toda la vida, que debe extenderse a las etapas que más puedan ayudar a desarrollar el potencial de las personas para vivir vidas plenas en sociedad y realizar actividades económicas productivas. Implica no solamente el derecho a la educación escolarizada, sino a vivir en un entorno que proporcione medios educativos que faciliten el despliegue de las capacidades de la persona, que permitan a todos acceder a los bienes de la cultura, las tecnologías informáticas, los medios de comunicación y, en síntesis, el acceso al conocimiento. Además, implica el derecho que todos tenemos a vivir en sociedades educadas y, por tanto, educadoras, para asegurar las bases de una convivencia sustentada en procesos de desarrollo que sean verdaderamente humanos para todos.

Es evidente la visión limitada del derecho a la educación que encontramos en las legislaciones de los países latinoamericanos. Es una visión que restringe este derecho a unos años de escolaridad obligatoria, por lo general de educación primaria, en algunos casos añadiendo un período de educación preescolar y parte de la educación secundaria, en las etapas de la vida en la que éstas deben ocurrir.

La inequidad que generan los mismos sistemas educativos revela que nos encontramos ante situaciones de legalidad incumplida y de violación sistemática, por parte de los gobiernos, del derecho a la educación de millones de niños, adolescen-

tes, jóvenes y adultos, a quienes se les coarta la posibilidad de realizar su plenitud humana y de vivir vidas dignas.

Las reformas educativas de los últimos tiempos han resultado influenciadas por los análisis y recomendaciones de reuniones preparadas y auspiciadas por organismos internacionales, como fueron las conferencias de Jontiem (1990) y de Dakar (2000). También es cierta la influencia de los condicionantes y recomendaciones de la cooperación internacional en las políticas educativas de un buen número de países de la región. Sin dejar de reconocer la responsabilidad principal que tiene cada uno de nuestros gobiernos en la fijación del horizonte y líneas estratégicas de desarrollo de los sistemas educativos de la región, en la práctica, se ha impuesto la expansión de la educación básica al nivel de la primaria como la estrategia prioritaria que habría que desarrollar, en función de la capacitación que el mercado necesita para la moderna competitividad.<sup>6</sup>

En los otros niveles y etapas educativas no se ha invertido como se debiera ni se ha estimulado, con políticas adecuadas, el compromiso y participación de la sociedad en la tarea. Posiblemente la única excepción ha sido el sector de la educación superior universitaria privada de pago, cuyo crecimiento, más que por una política de Estado vinculada a una estrategia de desarrollo humano, integral y sustentable, ha estado muy influenciada por intereses empresariales y comerciales coyunturales.

Un sector discriminado ha sido el de **los niños y niñas entre 0 y 5 años**. La atención a la primera infancia desde el nacimiento es el fundamento de un sistema educativo que responda al principio de una educación a lo largo de la vida. No se trata simplemente de facilitar uno o dos años de educación preescolar con programas sistemáticos o formales que preparan al niño para asistir a la escuela. La tarea educadora que se demanda a los gobiernos y a las sociedades es mucho mayor y más compleja.

Ciertamente los padres y la familia constituyen el primer gran espacio de formación del ser humano. Todos sabemos que se aprende a educar a los hijos en el proceso, por ensayo y error; también que esta formación está marcada por el capital cultural y los valores que se viven en la familia, por las posibilidades económicas, las condiciones de alimentación y salubridad, los recursos de juego y los espacios de interacción en la comunidad.

Y sabemos que este primer espacio de formación no siempre resulta bueno para todos, en particular para los niños que viven en situación de pobreza o abandono, en hogares frágilmente constituidos o descuidados de la atención de los padres y mayores. Es preciso tener en cuenta que, en el 2005, el 39,8% de la población latinoamericana (209 millones) vivía en situación de pobreza y el 15,4% (81 millones) en la

---

[6]. Véase el Pronunciamiento latinoamericano por una educación para todos, presentado en el Foro Mundial de Educación, Dakar-Senegal, en el año 2000. Disponible: <http://www.fronesis.org/documentos/pronunciamiento-esp.pdf>



indigencia; que hay países donde la pobreza afecta a más del 50% de la población, como sucede en Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.<sup>7</sup> De ahí la importancia de la educación inicial que, si bien es importante para cualquier niño o niña, más lo es para aquellos que por sus carencias familiares resultarán, de entrada, marcados en sus posibilidades de acceso a la escuela y en sus logros en la vida.

Muchos gobiernos, para atender esta necesidad, desarrollan programas de atención materno-infantil, guarderías, preescolares no convencionales, etc. Sin embargo, no siempre estos programas están concebidos en un sentido de integralidad en lo educativo, en la formación de los padres y en relación a otras áreas de política social que son determinantes a esta edad: salud, alimentación, sostenibilidad económica, etc. Tampoco estos programas logran una cobertura significativa, no se les asignan los recursos que permitan su mejora y expansión ni se establecen adecuadas políticas de estímulo o garantías que promuevan una mayor participación de la sociedad civil en la tarea.

Otro sector discriminado por los sistemas educativos nacionales en la atención que necesitan es el de los **jóvenes y adultos analfabetos**, es decir, los que no lograron acceder a la escuela o no cumplieron la escolaridad obligatoria en el tiempo previsto para ello. Mucho de lo que se hace en la región es gracias al esfuerzo de organizaciones no gubernamentales y movimientos de la sociedad civil que se han dedicado a atender este tipo de población desde la educación popular y no-formal. Ante la ingente tarea a que se enfrentan, se han convertido también en voceros de los derechos de todos por una educación continua o permanente, más allá de la edad escolar. Un ejemplo de estas redes es el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). También Fe y Alegría ha aportado su contribución en esta línea, a través de sus institutos radiofónicos, de los programas de atención a los adolescentes fuera del sistema escolar y los de capacitación laboral de jóvenes y adultos.

Cifras tomadas de estudios realizados por la UNESCO nos dan cuenta del estado de la atención educativa en Latinoamérica para los distintos grupos de edad. A continuación reproducimos algunos de los datos más significativos.<sup>8</sup>

En la región, solamente el 76,2% de la población entre 3 y 18 años se encuentra asistiendo a programas de educación preescolar, primaria o secundaria. Esto significa que hay 35,5 millones de personas en edad de escolarización que no asiste a centros educativos.

---

[7]. CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.

[8]. Salvo que se mencione otra fuente, los datos citados en esta sección son tomados de: OREALC/UNESCO. (2007). *Situación educativa de América Latina y El Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Santiago de Chile: PRELAC.

La cobertura en **educación preescolar** se estima en 61% de la población entre tres años y la edad anterior a la de entrada en la primaria, pero si se considera la asistencia por edades específicas, la tasa de escolaridad promedio es de 50%. Aún se está muy lejos del 100% de atención, por lo que una proporción importante de niños en edad de asistir siguen estando excluidos de esta etapa, que es clave para el desarrollo humano.

Aún cuando el acceso a la **educación primaria** ha alcanzado tasas netas de matrícula que comienzan a aproximar la región a la universalidad, la generalidad de los países de la región tiene todavía tasas por debajo del 95%. Se estiman 2,4 millones de niños con edad de primaria sin escolarizar en América Latina. Proyecciones de matrícula hacia el año 2015 revelan que no se logrará la meta de la universalización en la culminación de la educación primaria.<sup>9</sup>

Estimaciones de encuestas de hogares y estudios sobre años de escolaridad revelan que sólo el 91,3% de las personas de 15 a 19 años ha concluido la educación primaria en la región, ya sea en la escuela o posteriormente a través de programas educativos no formales, lo que significa que más de 4,5 millones de jóvenes no lo han podido lograr. Y si se considera a toda la población de 15 o más años, se tiene que al menos 87,6 millones de personas no han concluido la primaria, es decir, el 23,6%. Esta cifra supone un desafío para la atención de jóvenes y adultos en su derecho a la educación.

En la **educación secundaria** (baja y alta) la tasa neta media de la matrícula para América Latina es 67%. En Estados Unidos y Europa Occidental esta tasa es de 92%.<sup>10</sup> Situaciones de déficit educativo se aprecian, con mayores o menores magnitudes, en todos los países de la región. Sigue siendo un reto pendiente extender la educación para todos más allá de la primaria hasta lograr al menos los 12 años de escolaridad, que son, de acuerdo a diversos estudios, los necesarios para romper el círculo de la pobreza y permitir la movilidad social.<sup>11</sup>

Sabemos que los niveles de deserción en la educación secundaria son altos, sin embargo, parte de los alumnos que interrumpen la escolaridad formal luego siguen en programas de educación de adultos. Algunos datos de encuestas de hogares que dan cuenta del nivel de logro de la población por ambas modalidades educativas son los siguientes:

- Poco más del 70% de la población entre 20 y 24 años ha culminado la secundaria baja, que es considerada obligatoria y objeto de universalidad por casi todos los

---

[9]. UNESCO. (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?*. Santiago de Chile.

[10]. UNESCO. (2007). *Global education digest. Comparing education statistics across the world*. Montreal: Institute for Statistics.

[11]. Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). *América Latina frente a la desigualdad*. Washington.

países, a excepción de Panamá, Guatemala y Honduras, y que forma parte de la llamada “educación básica”, lo que significa que los sistemas educativos están en mora con el cumplimiento del derecho que tienen más de 14,2 millones de personas en este rango de edad. Y si se considera a toda la población de 20 o más años, se tiene que la mitad no ha concluido el nivel, es decir 158 millones de personas.

- Respecto a la secundaria alta se tiene que tan sólo el 49,7% de la población entre 20 y 24 años la ha culminado y si se considera el rango de 20 años y más el porcentaje es 34,5%. En números, estos porcentajes representan 208 millones de personas de 20 y más años que no han logrado llegar a la educación secundaria o, si lo hicieron, no la culminaron.

En cuanto a la **educación superior**, en 2005 se superaron los 15 millones de estudiantes, con un incremento de un 80% en apenas una década. Sin embargo, la tasa bruta de matrícula solamente llega al 29%, valor muy bajo si se compara con el 70% que tienen los países de Norteamérica y Europa Occidental.<sup>12</sup> En las universidades sigue siendo muy baja la proporción de estudiantes procedentes de sectores populares y de las minorías tradicionalmente excluidas, por lo que podría afirmarse que estas instituciones contribuyen a reproducir y amplificar la desigualdad social.

El porcentaje de **población analfabeta** de 15 o más años ya es menos del 10% en la región, lo cual supone un considerable avance sobre 20 años atrás, que lo situaban en poco más del doble. En cifras globales, 34,8 millones de personas en dicho rango de edad se autodefinen como analfabetos, de los cuales 3,2 millones tienen entre 15 y 24 años.

Estas cifras evidencian que la educación de las personas adultas ha estado subordinada a un segundo plano de importancia, lo cual supone una injusta discriminación además de un error estratégico de la política educativa. No es razonable esperar que mejoren las tasas de asistencia y permanencia escolar e incluso los logros de los niños, si no se atienden las necesidades educativas de los padres de familia.

Los programas y campañas de alfabetización siguen poniendo el énfasis en el dominio fundamental de la lectoescritura, asumiendo que, pasado este umbral, el adulto podrá ejercitar y ampliar esta capacidad por su cuenta. Sin embargo, la experiencia enseña que solamente si se da una acción continuada que permita el uso y ampliación de lo aprendido, los programas y campañas podrán ser exitosos.<sup>13</sup>

Pero la inequidad no es sólo promovida y mantenida desde los sistemas educativos por causa de una cobertura insuficiente. Las políticas, currículos y prácticas en

---

[12]. UNESCO. (2007). *Op. cit.*

[13]. Entreculturas. (2007). *Alfabetización, puerta del conocimiento*. Madrid.

los centros escolares no están enfocadas para lograr que las personas en condiciones de desventaja social logren superarlas. Todo lo contrario.

Es preocupante que una buena proporción de los niños que acceden a la primaria no consiguen finalizarla o no lo hacen en tiempo oportuno debido a la repitencia. Hay países en los que al menos 1 de cada 5 niños no concluye la primaria. Los principales afectados son los estudiantes de los sectores más desposeídos y los que sufren alguna forma de discriminación, con lo que se agudiza la desigualdad en el avance y en los resultados.

Los currículos escolares y la formación de educadores están pensados para un estudiantado que solamente existe en idea, que no es el estudiantado real con su diversidad cultural, con potencial, estilos y ritmos de aprendizaje heterogéneos, procedentes de contextos familiares diversos, con necesidades de apoyo y necesidades educativas especiales. Por otra parte, la inequidad se agudiza por el deterioro de las escuelas públicas, por el financiamiento insuficiente o por las políticas de financiamiento compartido que socavan el principio de gratuidad y constituyen otra barrera más, a menudo insalvable, para la educación de los pobres.

Las estadísticas y diversos estudios revelan que los sectores que sufren una mayor desigualdad en su derecho a la educación son los siguientes: población de menores ingresos, población rural, población indígena, mujeres, población discapacitada, migrantes, refugiados y desplazados, población adulta analfabeta y sin primaria.

En palabras del P. José María Vélaz, Fundador de Fe y Alegría,

*“Si es hiriente la desigualdad entre ricos y pobres, peor es aún la separación y el abismo entre los que ni siquiera pueden ser escolarizados (total o parcialmente), porque no hay recursos, y los que disponen de veinte años de estudios académicos y además gozan toda la vida de una efectiva educación permanente... Ésta es una injusticia radical, fuente y raíz de todas las demás injusticias sociales. Tiene por añadidura la capacidad de perpetuarse, pues trunca la personalidad y la desarma de elementos que le facultan para elevarse por su propia autopro-moción.”<sup>14</sup>*

Ciertamente existen restricciones de recursos para atender la inmensidad de la tarea, pero también falta voluntad en los gobiernos para procurar una mayor eficiencia en el uso de los presupuestos públicos, encontrar sinergias con la sociedad civil y buscar formas creativas que permitan atender con eficacia y calidad las necesidades educativas de la población.

---

[14]. Vélaz, J. M. (1975). *Diagnóstico de la educación católica en Venezuela, Compilación de escritos*. [Libro en línea]. Disponible: <http://www.feyalegría.org>.

## **La articulación sistémica y sinérgica de los niveles, etapas, modalidades e instituciones que conforman los sistemas educativos nacionales**

En Latinoamérica, como ya hemos dicho, las políticas han privilegiado la expansión y reforma curricular de la educación primaria, pero no se ha cuidado la necesaria articulación de esta etapa con la que le antecede y las que le siguen, en aspectos tales como los enfoques y contenidos de los programas de estudio, las estrategias pedagógicas, la formación de educadores y el número de plazas para garantizar la prosecución en el sistema.

Al pasar de un nivel inferior a otro superior se dan los mayores índices de repitencia y abandono, sea por una desarticulación curricular que dificulta el progreso o por no existir un número de puestos suficientes para atender la demanda. En el caso particular de la educación secundaria, además de los problemas señalados, se afirma que su baja calidad y la falta de adecuación al mercado de trabajo ejercen un efecto desmotivador sobre las expectativas de los alumnos para proseguir su escolaridad.

Por otra parte, hay mucha evidencia empírica que señala que lo que se pudo lograr en la primaria no se intenta atenderlo en la secundaria. Como las brechas aumentan a medida que se sube la pirámide escolar, son los hijos de familias pobres quienes tienen menos probabilidades de completar la secundaria con éxito o de llegar a la educación superior.

La matrícula de la educación superior ha venido creciendo consistentemente en casi todos los países, especialmente en las universidades de iniciativa privada. Sin embargo, el acceso sigue siendo elitista. Esta expansión ha generado un sector muy heterogéneo en la calidad de la formación profesional, que es, por lo general, de muy bajo compromiso social. Las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y de extensión son incipientes en muchos centros. Se cuestiona la endogamia universitaria y el negocio del credencialismo que les convierten en mundos con intereses propios, dejando en un segundo plano los del país.

La formación para el trabajo en la educación secundaria alta y la superior profesional, en su expansión, diversificación y cualificación, no ha recibido la prioridad que merecería frente a la globalización y los avances tecnológicos, para facilitar las competencias que permitan a jóvenes y adultos acceder a mercados laborales más dinámicos, adaptarse a los cambios, y buscar nuevas soluciones para la autogeneración de empleo productivo. El camino de la secundaria alta académica y las carreras universitarias tradicionales es el más seguido por la gran mayoría de los que logran avanzar en la pirámide educativa.

Por otra parte, los programas de formación para el trabajo basados en competencias, por lo general, están fundamentalmente pensados para ser aplicados desde el sistema de educación formal en las edades de la escolarización. Pero en América

Latina y el Caribe nos encontramos con que la mitad de los jóvenes no logran culminar la secundaria alta; junto a esta población, nos encontramos con una importante población adulta analfabeta y sin primaria completa.

Las políticas y estrategias de educación formal y no formal de adultos no logran atender estas necesidades en su complejidad, mucho menos en su magnitud. Si bien existen programas exitosos que aportan soluciones idóneas en situaciones tales como la recuperación educativa de adolescentes, la alfabetización de adultos, la educación primaria radiofónica y a distancia, y la capacitación laboral, entre otros, hay muchas prácticas de calidad dudosa que utilizan currículos simplificados, horarios reducidos, personal docente no siempre calificado y plantas físicas improvisadas, con resultados que no generan puentes con el sistema educativo formal o que no contribuyen a mejorar las condiciones de empleabilidad.

La articulación interna de los sistemas educativos es un principio clave del continuo educativo. Desde esta visión promovemos la idea de sistemas educativos nacionales integrados, sin hitos ni transiciones marcadas entre niveles y etapas que actúen como filtros; con itinerarios flexibles y modalidades diversas de tipo formal y no formal, presenciales y a distancia, pero con puentes entre ellas; con la posibilidad de entrada y salida a distintas edades. Sistemas que acojan la diversidad cultural como valor y que, a la par que atienden su función socializadora, respondan a las necesidades de las personas en las diferentes etapas de su vida; que aseguren la educación inicial para todos, clave para el desarrollo humano y punto de partida para procurar la igualdad de oportunidades, especialmente en contextos de discriminación y pobreza; que fortalezcan la educación primaria y secundaria desde la perspectiva y como fundamento de la educación permanente, para seguir aprendiendo a lo largo de la vida; sistemas, además, capaces de promover procesos de educación para el trabajo articulados, abiertos y flexibles, en permanente actualización, que permitan la incorporación al trabajo productivo y el posterior progreso a niveles más altos de desempeño o el cambio de oficio.

Pero para que esta articulación se produzca es preciso superar la incomunicación entre los especialistas y directivos responsables de la planificación y gestión de la educación en los distintos niveles y etapas, desde la inicial hasta la superior, para que puedan concebir un proyecto educativo global de educación permanente que los integre.

Coincidimos con Gorostiaga en el rol que deberían jugar las universidades como animadoras de este proceso y en su ejecución. Se requiere que los profesionales universitarios latinoamericanos que trabajan en las facultades de educación se involucren en la generación de un salto cualitativo en los niveles que le preceden y en la educación para el trabajo; que se sientan comprometidos a la formación pertinente de docentes, a la investigación educativa de campo y al desarrollo de programas, medios y procesos pedagógicos que contribuyan a la equidad y la calidad.

Las universidades, además, por su carácter interdisciplinario, están en mejor posición que otras instituciones para aportar en la investigación, concepción y puesta en marcha de políticas y programas que permitan la atención integral de la infancia y las necesidades educativas de la población adulta. Por otra parte, por ese mismo carácter interdisciplinario, las universidades tienen la capacidad de aportar profesionales que ayuden a los educadores a mirar trans-sectorialmente la relación del sistema educativo con otros sistemas y políticas sociales.

Compromisos de esta naturaleza pueden, a su vez, contribuir a crear una universidad más articulada con los niveles educativos que le preceden y más conciente de su responsabilidad en la organización de la formación permanente de la población adulta.

### **La ampliación y articulación de los espacios y medios educativos a lo ancho de la vida**

No solamente aprendemos a lo largo de la vida, también a lo “ancho” de ella, en la vida misma, en todos los espacios, siendo la escuela apenas uno de ellos. Los aprendizajes que se logran a través de procesos de educación formal, escolarizada o no, no formal e informal se complementan en cada etapa y momento del desarrollo humano. La expresión “a lo ancho de la vida” da cuenta de la amplitud de los espacios y momentos de aprendizaje; también da cuenta de la diversidad de los agentes educadores, donde los roles se intercambian constantemente: cada persona es sujeto de educación y, a la vez, agente de la educación de otros.

La persona aprende en el hogar a través de las relaciones de la familia, en la comunidad donde vive, en las pandillas y grupos de amistad, en los ambientes de trabajo, en el contacto con los medios de comunicación social, a través del acceso a instituciones culturales tales como bibliotecas y museos en las actividades recreativas y hoy día, cada vez más, a través de los videojuegos y los medios informáticos que le permiten el acceso a información de todo tipo y naturaleza.

Y estos aprendizajes, con bastante frecuencia, compiten con la cultura y los buenos valores que los sistemas educativos quieren transmitir, disminuyendo los efectos buscados con la escolarización y malformando al sujeto. Por otra parte, son espacios y medios que, por sus características, contribuyen a alimentar la discriminación y la inequidad de los sistemas educativos. Por ejemplo, es un hecho conocido y demostrado en investigaciones, que el capital cultural de la familia afecta la probabilidad del acceso, la permanencia y los logros de aprendizaje de los alumnos en las escuelas. También es conocido que el acceso a las tecnologías informáticas y a las instituciones culturales depende en exceso de las posibilidades económicas de las personas.

Es imposible que la escuela pueda contrarrestar completamente el efecto de los aprendizajes no tan buenos que acontecen fuera de ella. Pero los sistemas educativos nacionales sí pueden organizarse para utilizar en relación sinérgica otros agentes, medios y espacios educadores para potenciar los conocimientos, capacidades y valores que se desea desarrollar en los ciudadanos; también pueden organizarse para compensar, junto con otros agentes e incluso a través de su educación, carencias y situaciones de inequidad en el entorno donde viven los alumnos.

Todavía los sistemas educativos latinoamericanos utilizan escasamente las inmensas posibilidades que se abren para potenciar la acción tanto de las instituciones escolares, como de los programas de educación de adultos, desde la perspectiva de que la educación acontece a lo ancho de la vida de las personas.

Desde la amplitud de esta perspectiva, se aprecia que es necesario y urgente que las políticas educativas promuevan e intensifiquen acciones conjuntas escuela-familia, que involucren a los padres en la educación de sus hijos y contribuyan a aumentar el capital cultural de las familias cuando sea necesario; acciones que abran los espacios de la escuela a la comunidad y que abran los espacios de la comunidad para la escuela, especialmente las instalaciones culturales, de ocio y deportivas; acciones que integren los temas y preocupaciones de la comunidad en los currículos escolares; acciones que lleven a establecer una sinergia con los medios de comunicación social, a través de programaciones que complementen, apoyen y refuercen contenidos de los currículos escolares; acciones que obliguen a los gobiernos locales a invertir más en la creación de espacios públicos para el uso de la Internet y medios informáticos, entre otras.

Hay creciente evidencia de la necesidad de este tipo de acciones, no solamente para enriquecer y hacer más pertinente el trabajo de la escuela sino también para contribuir a una mayor y mejor atención a los estudiantes en la diversidad de sus entornos comunitarios y, desde allí, lograr sistemas educativos que promuevan mayor equidad educativa y social.

En el caso de la alfabetización y educación básica de adultos, el principio de articulación de espacios a lo ancho de la vida es clave para el éxito de los programas. Es necesario que dichos programas vayan unidos a la acción de instituciones de la comunidad como, por ejemplo, las bibliotecas, los centros de salud, los servicios familiares y otros organismos de servicio público, así como también de apoyos en los espacios de trabajo para estimular el uso y reforzar las capacidades adquiridas. Demasiado dinero se ha invertido en campañas de alfabetización que a la larga han resultado poco exitosas, por no haber considerado el continuo de acciones complementarias y posteriores de refuerzo.



## La democratización y la equidad en el acceso a los medios de información y al conocimiento

Si bien este principio está muy relacionado con planteamientos señalados en los principios anteriores y podría ser entendido como subsumido en el derecho a la educación, por su importancia en los tiempos que vivimos consideramos conveniente destacarlo en forma separada.

Estamos en una era de crecimiento exponencial de la información y el conocimiento en todos los campos. Los nuevos medios para su producción, circulación y uso hacen empleo intensivo de la informática y la comunicación por Internet, ampliando el universo de posibilidades educativas. En esta llamada sociedad del conocimiento, más que nunca antes, se justifica hablar de un continuo educativo que promueva el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida para todas las personas. Y para ello es preciso que se desarrollen políticas de estado que permitan la democratización y la equidad en el acceso a los medios de información y, por tanto, al conocimiento.

A las tradicionales brechas de tipo económico, sociales y culturales, se suma hoy en día la llamada brecha digital, con la demanda adicional de “nuevas alfabetizaciones” para el uso de los medios informatizados, como otro factor más que profundiza las situaciones de discriminación e inequidad entre los países y al interior de los mismos.

Como afirma R. M. Torres, *“nunca estuvo tan cerca y a la vez tan lejos la posibilidad del aprendizaje permanente para todos: cerca para quienes pueden acceder a los múltiples espacios y recursos contemporáneos de aprendizaje, lejos para la inmensa mayoría que no tiene acceso a ellos, ni siquiera al sistema escolar y al libro”*.<sup>15</sup> La pobreza es la línea divisoria que excluye a grandes mayorías de la sociedad de la información y del conocimiento.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) han creado nuevos espacios y contextos de interacción entre los sujetos y con el conocimiento, introduciendo nuevas concepciones de enseñanza-aprendizaje y abriendo camino a la innovación en los currículos y los métodos educativos. Por otra parte, en el conjunto de la sociedad, son cada vez más los sectores que hacen uso intenso de la informática para la gestión de procesos y del ordenador o máquinas inteligentes como herramientas básicas de trabajo.

La democratización y la equidad en el acceso a los medios de información que supone el acceso al conocimiento, debería ser una clara y firme política educativa de los gobiernos de la región. Su logro pasa necesariamente por la incorporación de las tecnologías informáticas y el uso de ordenadores y de Internet en las escuelas.

---

[15]. Torres, R. M. (2005). *Justicia educativa y justicia social: 12 tesis para el cambio educativo*. Madrid: Federación Internacional de Fe y Alegría.

También pasa por la alfabetización digital del adulto considerando, por una parte, su derecho a proseguir su educación, incluso en la llamada tercera edad, y, por la otra, las exigencias de los mercados laborales. Pero, en ambos casos, el mayor esfuerzo debe orientarse a la formación de capacidades que permitan la selección y el aprovechamiento inteligente de la información para, desde allí, producir un conocimiento propio.

Debemos reconocer que todos los gobiernos de la región, en mayor o menor grado, están ejecutando programas y acciones para incorporar el uso de medios informáticos en el sistema escolar, así como también para proveer servicios públicos de Internet, gratuitos o a menor costo, en comunidades populares y zonas rurales. Pero estos esfuerzos lucen cortos ante la magnitud del desafío que significa educar para acceder a la sociedad de la información global y, mucho más, si pensamos que debemos educar para la sociedad del conocimiento, pero participando en su construcción desde las necesidades de nuestros países. Conviene recordar que sin una democratización del conocimiento no podrá darse un desarrollo sostenible y equitativo en la región.

### **La articulación de los sistemas educativos nacionales con otros sistemas y procesos sociales**

La propuesta del continuo educativo implica la vinculación y visión integrada de los sistemas y procesos educativos con los otros sistemas y procesos sociales, en especial con las instituciones, políticas y prácticas que alimentan y orientan tanto el rumbo como los efectos de los modelos y procesos de desarrollo de los países. Al ser el sistema educativo un subsistema de la sociedad, es difícil que pueda cumplir los objetivos que se le asignan respecto al desarrollo si no se da este nivel de articulación.

Además de la desarticulación interna, los sistemas educativos latinoamericanos también lucen desarticulados de las sociedades: las instituciones educativas, en general, poco miran la vida a su alrededor y poco trabajan lo que pasa en sus comunidades; los ministerios enfatizan la educación escolarizada y no prestan atención suficiente a las demandas de formación de la población adulta; los programas de educación para el trabajo por lo general no tienen el grado de actualización, diversificación y flexibilidad que demandan los mercados o que ayudarían a la generación del autoempleo productivo; las universidades se encierran en su autonomía y poco aportan en la búsqueda de soluciones para el mejoramiento de la educación, el alivio de la pobreza, el desempleo y otros problemas sociales, o para contribuir a un desarrollo científico y tecnológico propio; los medios de comunicación siguen su propia agenda que, con demasiada frecuencia, compite con la escuela deseducando, al tiempo que la propia escuela los ignora, no los involucra en la tarea educadora ni

forma al educando para hacer uso dialógico y crítico de ellos; y los sectores productivos poco se involucran para apoyar programas sistemáticos de educación de adultos y calificación de la fuerza de trabajo.

La educación actual reproduce el “desarrollo deformado”, reproduce las desigualdades y los privilegios sociales. La inversión en educación no ha ayudado significativamente al alivio de la pobreza en la región ni al desarrollo económico como se esperaba. El círculo vicioso “pobreza - endeudamiento externo - pago de la deuda - corrupción - recorte al presupuesto social - degradación de la educación pública y del derecho a la educación” sigue dando vueltas en muchos de nuestros países.<sup>16</sup>

Todos los estudios teóricos y la evidencia de los países desarrollados indican la existencia de una relación entre la inversión en educación y el desarrollo. Pero pareciera que no se trata de cualquier tipo de educación ni que la relación se produzca de un modo automático.

Mientras en Latinoamérica se promueve la tesis de la expansión de la educación básica primaria como prioridad estratégica, los países desarrollados buscan promover sistemas articulados, abiertos y flexibles de educación para toda la vida, sociedades educadoras o comunidades de aprendizaje, con fuerte inversión en la educación superior y vínculos con las empresas, buscando asegurar su competitividad económica, el desarrollo científico-tecnológico y la cohesión social.

Los modelos de desarrollo intentados en Latinoamérica no han contribuido de modo significativo a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos por igual. Al contrario, han producido sociedades duales, con enclaves de gran modernidad y grandes sectores caracterizados por la pobreza, el desempleo, el sub-empleo y la marginación cultural.

La gran pregunta hoy es doble: ¿qué educación para qué desarrollo? La segunda parte del binomio también precisa de una respuesta consensuada por parte de la sociedad.

En Fe y Alegría entendemos el desarrollo, en primer lugar, como un proceso humano e integral de mejora progresiva en la calidad de vida, orientado a la erradicación de la pobreza y las injusticias sociales, cuyo centro y sujeto primordial es la persona en todas sus dimensiones, potencialidades y necesidades; en segundo lugar, lo entendemos como un proceso que, a la vez, debe ser sustentable para asegurar su permanencia en el tiempo a través de su propio desempeño, teniendo en cuenta las generaciones venideras.

Sustentabilidad implica entonces un mínimo de tres condiciones: un crecimiento económico con equidad social; la plena participación ciudadana en convivencia pa-

---

[16]. Torres, R. M. (2005) *Op. cit. (Resumen)*

cífica en la diversidad cultural y en armonía con la naturaleza; y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, respetando el equilibrio y mejorando la base ecológica que se recibe.

Es así como proponemos un tipo de desarrollo que, entre otras características, potencie los aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales de un país; nazca de las necesidades de las personas y de la comunidad; se promueva desde las capacidades, energías y potencialidades que existen en el ámbito local, sin desligarse del desarrollo nacional y mundial; considere la participación activa y responsable de todos los actores; y busque desde horizontes comunes los caminos que nos lleven a una vida plena para todos.<sup>17</sup>

Si una sociedad tiene claro qué tipo de desarrollo desea para sí y a través de qué estrategias lograrlo, entonces podría articular políticas educativas que contribuyan a promoverlo. Por supuesto, no es tarea fácil y, sobre todo, no es tarea que pueda quedar solamente al arbitrio y pensamiento de funcionarios de los ministerios de educación y economía de los gobiernos de turno.

Necesitamos superar la mentalidad de la educación como política sectorial y entender la educación como política trans-sectorial. Solamente así se puede ampliar el horizonte de los objetivos y políticas educativas, visualizando como meta el desarrollo comunitario y humano. Pero esta es una tarea de construcción colectiva, que exige la articulación de los diferentes sectores temáticos que trabajan los gobiernos y la participación de la ciudadanía en general. Es tarea que exige consensos y compromisos o pactos sociales, que exige trabajar en un “continuo societal” que permita recuperar la educación para el “buen desarrollo” deseado.

### **La participación de los agentes sociales y políticos en la gestación e implementación de las políticas educativas**

Las necesidades educativas en América Latina son inmensas pero también es inmenso el potencial de agentes y recursos sociales no utilizados. Nuestros ministerios de educación requieren de un liderazgo con conciencia social y voluntad política para superar la visión partidista, el centralismo y el autoritarismo en la formulación e implementación de políticas educativas. Otros agentes políticos y sociales deben ser convocados a la tarea.

La demanda de participación por parte de la sociedad civil existe y va en crecimiento, como lo demuestran las redes y movimientos de organizaciones que, en los distintos países de la región y a nivel internacional, se han venido conformando

---

[17]. XXX Congreso Internacional Fe y Alegría (1999). *Educación y tecnología para un desarrollo sustentable y demandas del mundo del trabajo*.

para reclamar de los gobiernos el derecho a una educación de calidad para todos. Las empresas y otros sectores sociales se acercan a estas organizaciones para aportar o apoyar, ya que no encuentran mejores cauces de comunicación hacia los gobiernos. De las demandas incluso se ha pasado ya a las propuestas, a través de declaraciones ante organismos internacionales y nacionales, comunicaciones públicas, eventos a los que se invita a personeros de los ministerios de educación y otras estrategias de incidencia.

Es difícil que un sistema educativo en una sociedad que, por inercia o efecto de políticas equivocadas, promueve la exclusión pueda cumplir el objetivo de la inclusión de todos los niños y niñas en la etapa de la escolaridad y de las personas jóvenes y adultas ya excluidas, en su derecho a la educación. Más difícil aún es que promueva el objetivo de una educación a lo largo y ancho de la vida, salvo que se establezcan amplios compromisos o pactos sociales de ámbito local, regional y nacional, para acometer, entre todos, estos objetivos y las transformaciones del sistema mismo, de las instituciones educativas y de las prácticas de los agentes educadores.

Lamentablemente, pareciera que los funcionarios gubernamentales tienen fuerte tendencia a controlar tareas que son responsabilidad de toda la sociedad. Hoy, ante los resultados de políticas de corte neo-liberal y de procesos de descentralización mal enfocados, que han llevado a un mayor desarrollo de la educación privada de pago y al deterioro de la educación pública, la respuesta de algunos gobiernos parece ser una vuelta a posiciones centralizadoras en sintonía con la tesis del “Estado docente”.

La solución no está en ninguno de estos extremos: ni la educación se puede dejar a intereses y criterios de mercado, ni los gobiernos pueden pretender acaparar para sí, desde los criterios de los partidos políticos dominantes, la planificación y prestación del servicio, ni mucho menos la programación de la educación desde directrices políticas o ideológicas.

La solución está en: 1) la generación de grandes consensos en torno a políticas de estado de largo aliento, que recuperen la educación para el desarrollo humano integral sustentable y la educación como práctica de libertad; y 2) la concertación de compromisos de los distintos sectores de la sociedad civil y de los gobiernos para asegurar, desde la participación de todos, la ejecución y sostenibilidad de las mismas.

Estos compromisos o pactos pudieran estar referidos al sistema educativo en su integridad, en su relación con los procesos de desarrollo, o a etapas específicas de la educación: por ejemplo, para atender la educación infantil de toda la población, o el desarrollo cuantitativo de la educación básica, o las necesidades educativas de los adultos, etc.

## La construcción de una sociedad educadora

Este principio implica el empoderamiento de las capacidades humanas, organizativas y técnicas de los actores sociales, como sujetos y como agentes de la educación de todos.

Un camino interesante para construir la sociedad educadora nos lo señala R. M. Torres con la noción de “comunidades de aprendizaje”.<sup>18</sup> Se refiere a una comunidad humana organizada dentro de un determinado territorio (barrio, comunidad, ciudad, municipio, etc.), que asume un compromiso colectivo con el aprendizaje y el desarrollo de la cultura, a fin de satisfacer las necesidades educativas de todos sus miembros (niños, jóvenes y adultos) y, de este modo, potenciar el desarrollo personal, familiar y comunitario.

La comunidad de aprendizaje aprovecha y sincroniza todos los recursos y potencialidades disponibles en la comunidad, convirtiendo la educación en tarea de todos, asumida solidariamente. En una comunidad de aprendizaje todos tienen algo que aprender y algo que enseñar. Más importante que saber lo que falta o se necesita es saber lo que se tiene y puede: identificar los recursos, los saberes y las potencialidades de la comunidad, detectar lo que está siendo mal aprovechado, lo que se está haciendo de manera descoordinada, o lo que se podría hacer de otro modo con los mismos recursos.

Así, una comunidad de aprendizaje pasa a convertirse en una estrategia de desarrollo local para enfrentar las necesidades básicas de la población en materia educativa, entre otras posibles. Todos los recursos e instituciones de la comunidad, públicos y privados, son puestos en articulación y trabajo cooperativo: familias, escuelas, iglesias, bibliotecas, centros o espacios deportivos y de ocio, talleres, radios locales, etc., para facilitar el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida. El estado y los gobiernos locales tienen un rol clave de impulso y apoyo a estas iniciativas de las comunidades.

Es una noción que engrana con las formas tradicionales de aprendizaje y transmisión intergeneracional del saber, que precedieron a la organización de los sistemas escolares y que todavía son usuales entre los pueblos indígenas de muchos de nuestros países.

Esta es la concepción que subyace también en la propuesta de ciudades educadoras que se viene impulsando, sobre todo en Europa. Francesco Tonucci<sup>19</sup> viene planteando que los planificadores y arquitectos deben ver las ciudades desde los ojos de los niños y convertirlas en espacios para la libertad, el disfrute y la convivencia, en las que cada persona asuma su responsabilidad de educador. Bajo esta

---

[18]. Torres, R.M. (2005). *Op. cit.* De ella se toman las ideas que se presentan en los párrafos a continuación.

[19]. Tonucci, F. (1998). *La ciudad de los niños*. Madrid: Fundación Germán Sánchez.

concepción, la ciudad educadora es aquella que, además de sus funciones tradicionales, asume planificada y organizadamente la intencionalidad y responsabilidad de la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes.

También es una noción que engrana con la moderna concepción de sociedad educadora según la cual la educación es tarea y responsabilidad de todos los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto<sup>20</sup>: *“una sociedad en la que cada uno de sus miembros se convierte en educador y educando, dispuestos a aportar lo que se sabe y lo que se es, a cambiar en lo que debemos”*.<sup>21</sup>

### **3. Un continuo educativo en clave de desarrollo humano, integral y sostenible**

En síntesis, a la luz de los principios expuestos y de la situación que apreciamos en la región respecto a cada uno de ellos, consideramos esencial desarrollar políticas públicas que fortalezcan un abordaje de la educación como un continuo, en la perspectiva de construcción de una sociedad educadora.

Cuando hablamos de continuo educativo nos referimos a una educación a lo largo y ancho de la vida que permita al pleno despliegue de las potencialidades de cada ser humano. Nos referimos, por tanto, a la necesaria integración que debe haber entre los niveles y modalidades de la educación escolarizada y la educación no formal en los distintos espacios donde ocurren, para conformar un verdadero sistema articulado de educación que atienda el derecho al desarrollo personal integral, la formación y la capacitación para una vida digna que tienen todos los habitantes de un país.

El continuo educativo, como lo concebimos, trasciende las instituciones escolares y liga la educación con la vida en la sociedad. En tal sentido, es necesario lograr la articulación de los sistemas educativos con los sistemas de producción y empleo, la cultura, las redes sociales, etc., para asegurar que la educación contribuya a construir sociedades más equitativas. Pero la sociedad, desde la visión del continuo educativo, también debe promover la educación informal a lo largo y a lo ancho de la vida; es decir, el aprendizaje de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, por la experiencia, en los contextos culturales, laborales, familiares, deportivos, etc.,

---

[20]. Este es uno de los cuatro principios básicos para el desarrollo de la educación y a los que debe atender la política educativa identificados en 2002 por los propios Ministros de Educación, en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (PRELAC) promovido por UNESCO.

[21]. Pérez Esclarín, A. (1999). *Educación en el Tercer Milenio*. Caracas: Ediciones San Pablo.

y por el autoestudio con propósito. En suma, debe constituirse en verdadera sociedad educadora que promueve comunidades y espacios para la construcción de aprendizaje.

Nos referimos, por tanto, a un continuo de naturaleza societal, que necesita incorporar a los diversos agentes sociales y políticos, las familias, las empresas, las iglesias, las comunidades, las organizaciones civiles, los gremios, etc., en los procesos de formulación y ejecución de políticas educativas, para asegurar la interrelación continua del sistema educativo con los otros sistemas sociales, a fin de potenciar procesos de desarrollo que sean a la vez humanos, integrales y sostenibles.

La educación es un derecho permanente de todos durante toda la vida. No es derecho solamente a la educación primaria ni siquiera a la considerada obligatoria. Es un derecho continuo al desarrollo humano, personal y colectivo que resulta de ella, que debe extenderse a aquellas etapas y formas educativas que más puedan ayudar a que cada uno pueda desplegar su potencial, para vivir vidas plenas en sociedad y realizar actividades productivas.

La visión del continuo educativo, en clave de desarrollo humano y como derecho, ayudará a redimensionar el papel de cada nivel, etapa, forma y momento educativo, en atención a las necesidades de los individuos y la sociedad. Ayudará a que los gobiernos comprendan que deben invertir sostenidamente más en educación, que no se puede lograr una reforma o expansión de un nivel educativo que margine a los otros sin generar mayores inequidades y desarticulación, que es preciso ver la educación con y desde los distintos sectores sociales, que los funcionarios de los ministerios del ramo no pueden solos con tamaña responsabilidad y que necesitan convocar la concertación multisectorial.

Son muchos los desafíos que se derivan del derecho a la educación a lo largo de la vida. En rápida pincelada destacaremos los más relevantes y, más adelante, propondremos políticas concretas para afrontarlos.

- El acceso a la primaria, sin escolarización previa, implica dificultades en los aprendizajes posteriores. La educación entre los 0 y los 6 años supone una oportunidad muy importante para sentar las bases del desarrollo posterior y compensar desventajas de origen. El desafío es lograr una atención integral a la infancia que considere el contexto familiar y sociocultural.
- En la primaria y secundaria, más allá de la universalización del acceso, la preocupación debe ser la continuidad y finalización, además de la mejora significativa de la calidad.
- El derecho a la educación está estrechamente relacionado con el derecho al trabajo y a medios de vida dignos para todas las personas. Es en esta perspectiva



que los sistemas educativos deberían concebir la educación para el trabajo. Este último derecho exige asegurar un continuo educativo que se inicie con la adquisición de las competencias básicas para la empleabilidad en la secundaria, pero que pueda proseguir, a lo largo de la vida, a través de la formación técnica o tecnológica de nivel medio o superior, programas de capacitación laboral de jóvenes y adultos, el aprendizaje en los espacios de trabajo o en la acción comunitaria. Se trata de garantizar procesos formativos abiertos y flexibles para la adquisición y certificación progresiva de los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores, que permitan la incorporación al trabajo productivo, el posterior progreso a niveles más altos de desempeño o el cambio de oficio.

- Es preciso entender la educación básica de adultos como un proceso que debe ir más allá de la alfabetización y llegar a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos, en su rol de padres, trabajadores, ciudadanos. En este último aspecto, es importante que sean atendidas las necesidades de inserción laboral de los sectores más vulnerables. Resulta imprescindible tomar en cuenta la naturaleza y necesidades específicas de los contextos, con lógicas de intervención que no siempre coinciden con las de inserción en el mercado formal. La economía informal seguirá sirviendo de supervivencia para amplios sectores de la población, los cuales también precisan de capacitación para mejorar su productividad y sus condiciones de vida.
- Las instituciones de educación superior necesitan ser redimensionadas con visión de servicio público para la creación de las capacidades humanas apropiadas para el avance científico y tecnológico, y para la democratización del conocimiento. En particular, es preciso revisar su papel respecto al resto del continuo educativo: deben desarrollar su potencial para la formación de mejores docentes, la investigación de problemas educativos, la formulación de políticas, programas y currículos escolares más pertinentes, relevantes y significativos.
- La educación no formal, entendida como actividades organizadas para ofrecer a grupos específicos de niños, jóvenes y adultos la oportunidad de lograr determinados aprendizajes fuera del sistema educativo escolarizado, también debe ser promovida en la perspectiva de un continuo educativo y con criterios de calidad, cualquiera sea el medio que se utilice: en grupos con maestros, individualizada con tutores, a distancia con apoyo en impresos, radio, TV, Internet, etc. Todas las agencias e instancias de la sociedad comprometidas en este tipo de prácticas deben concertar esfuerzos en una perspectiva de desarrollo humano, integral y sustentable.

## **4. Propuesta de políticas públicas para atender el continuo educativo**

La política educativa debe asumir como principio rector el derecho a la educación a lo largo de la vida, concebir los niveles de la escolarización con la visión de un continuo educativo, garantizar la articulación de los diferentes niveles, etapas o modalidades y la articulación de todo el sistema con la sociedad.

### **Educación en la primera infancia**

- Avanzar en la cobertura universal de la educación preescolar a partir de los 3 años, focalizando los esfuerzos en contextos de pobreza, con docentes capacitados para este nivel.
- Desarrollar programas de atención integral a la infancia desde el nacimiento que incorporen, como una de sus dimensiones, la educación de las madres para el cuidado de los hijos.

### **Educación primaria y secundaria**

- Extender la cobertura a los niños y adolescentes aún sin escolarizar buscando la universalización de la primaria y la secundaria, en especial en el medio rural y para los más empobrecidos y marginados de América Latina: indígenas, discapacitados, niños y adolescentes trabajadores y viviendo en la calle.
- Revisar los currículos para asegurar la relación de continuidad entre la educación inicial, la primaria, la secundaria y la media, enfatizando en todos los casos las capacidades para el aprendizaje autónomo, y procurando estrategias que permitan atender tanto la diversidad cultural como los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos, para disminuir los índices de repitencia y abandono.
- Impulsar la expansión de los programas de educación secundaria alta conducentes al título de bachiller o equivalentes, con currículos actualizados, flexibles, con múltiples opciones y enfoques multidisciplinarios, orientados hacia la formación básica para el ingreso inmediato al mundo del trabajo y la prosecución a la educación superior.
- Impulsar la incorporación de las tecnologías informáticas y el uso de ordenadores y de Internet en las escuelas, formando capacidades que permitan la selección y el aprovechamiento inteligente de la información para, desde allí, producir un conocimiento propio.

### **Educación técnica y capacitación para el trabajo**

- Promover la educación tecnológica en todos los niveles del sistema educativo y asegurar que los currículos escolares permitan la adquisición de las competencias básicas para la empleabilidad, el fomento de una cultura emprendedora para la autogestión del empleo y la dimensión de género.
- Impulsar la creación de institutos técnicos especializados para la formación laboral de jóvenes y adultos, en colaboración con sectores productivos y de servicio, con requisitos de entrada flexibles y currículos diversificados con salidas laterales y reingresos en cualquier momento que respondan, no sólo a la formación técnica inicial, sino también a la permanente actualización y demanda de nuevos saberes, a través de cursos de capacitación acumulables para las certificaciones.
- Impulsar una formación de docentes especializados en las áreas de la tecnología y la habilitación pedagógica de trabajadores experimentados como instructores.
- Desarrollar programas de orientación vocacional, sensibilización e incentivos para la participación de los jóvenes en programas de educación técnica-profesional.

### **Educación superior**

- Orientar la misión y funciones de las instituciones para la formación de profesionales comprometidos con su entorno y al servicio de la solución de los problemas que afectan el desarrollo de Latinoamérica, a nivel local, nacional y regional, sirviendo de puentes con otros actores en la lucha contra la pobreza, el deterioro del ambiente, etc. En el campo de la educación, convertirlas en instituciones líderes en la formulación y ejecución de políticas para mejorar la calidad del sistema escolar, el desempeño de los docentes, la gestión escolar, etc.
- Desarrollar estrategias que hagan la educación superior accesible a todos sin discriminaciones, con planes de estudio flexibles y abiertos que permitan entradas y salidas a cualquier edad y transitar de un centro a otro, procurando la formación de profesionales con conciencia crítica y propositiva sobre los problemas del país.
- Promover programas de educación continua para la especialización, actualización y la reconversión laboral, adaptados a necesidades de los individuos y del desarrollo socio económico.

### **Educación de adultos**

- Enriquecer los programas de alfabetización y educación básica, con habilidades sociales para la participación ciudadana y competencias para la empleabilidad.

- Considerar la continuidad educativa hasta el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, incorporando la capacitación laboral y el uso de las tecnologías de la información.
- Impulsar programas de educación no formal que atiendan las necesidades de trabajadores independientes y de la economía informal, así como la capacitación laboral vinculada a posibilidades productivas en contextos de pobreza.
- Promover programas de animación de la lectura y escritura en las comunidades populares, así como también programas de alfabetización digital para el acceso y uso de medios informáticos.
- Desarrollar programas de formación de alfabetizadores y educadores de adultos.
- Poner énfasis en el diálogo y en los métodos participativos como estrategia pedagógica central, utilizando temas enraizados en los problemas de la comunidad y contenidos que les capaciten para la búsqueda de soluciones.

### **Hacia la sociedad educadora**

- Promover la educación informal, es decir, el aprendizaje de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, etc., por la experiencia en los contextos culturales, laborales, familiares, deportivos, etc., y por el autoestudio con propósito.
- Democratizar el acceso a la información y al conocimiento en entornos virtuales y físicos, a través de redes de info-centros y de servicios bibliotecarios públicos en todas las comunidades.
- Fortalecer una sociedad educadora con responsabilidad compartida en la educación de todos, incorporando los diversos agentes sociales y políticos, las familias, las empresas, las iglesias, las comunidades, las organizaciones civiles, los gremios, etc., en los procesos de formulación y ejecución de políticas educativas.
- Promover la creación de comunidades de aprendizaje y ciudades educadoras que se responsabilicen por la planificación y organización de la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes.
- Comprometer a los medios de comunicación social en la discusión y en los aportes a la solución de los problemas educativos; establecer la exigencia de que un porcentaje de su programación sea de contenido educativo.

# **Inequidad y educación en América Latina**

NOEL AGUIRRE LEDEZMA

## Introducción

¿Inequidad en educación? Pregunta y frase constantemente repetida en los últimos tiempos. Sin embargo, la búsqueda de respuestas a esta interrogante, que implica otras muchas áreas sociales, se nutre de análisis y planteamientos de propuestas que, por lo general, acaban en factores enteramente ligados al mundo de la educación.

Así, variables propias del sector educativo como, por ejemplo: tasas de escolaridad, cobertura, analfabetismo, deserción, aprobación, etc., predominan en los análisis relativos a la inequidad en educación.

Pero cuando se habla de inequidad en educación, no debería bastar con analizar determinados indicadores cuantitativos del sector educativo, ni siquiera ampliar la discusión hacia los cualitativos. La inequidad, en este caso en educación, tiene una enorme relación con el modelo de desarrollo y la situación actual en la que se encuentra la región.

En esas circunstancias, el presente trabajo, a manera de hipótesis, se plantea una serie de interrogantes como punto de partida. La educación en América Latina ¿es un activo social para el desarrollo de las personas, sus respectivas comunidades, su país y la región?, ¿la inequidad en educación en América Latina tiene su origen en el modelo de desarrollo vigente en la región?

Con esta perspectiva se parte de un análisis breve de los aspectos fundamentales que configuran la realidad de América Latina, para luego pasar a plantear la reflexión acerca de algunas consecuencias de la realidad latinoamericana en la educación pública. Finalmente, se apuntan algunos retos para superar la inequidad educativa en América Latina, centrándose en el caso boliviano, a partir del planteamiento de asuntos relativos a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo, con identidad propia, y una educación pública de calidad, con pertinencia y equidad.

## 1. Una breve mirada a la realidad latinoamericana: entre la historia y el estado de situación

### Un modelo de desarrollo impuesto y ajeno

Las distintas vertientes teóricas del desarrollo aplicadas en América Latina corresponden a pautas civilizatorias occidentales, cuyo lenguaje esconde dispositivos de

dominación y control social que refrendan las prácticas de poder y conocimiento colonial. En este contexto, la identidad latinoamericana -principalmente de los pueblos indígenas- y la diversidad multiétnica y pluricultural son intrascendentes. La lógica mercantilista del crecimiento económico sentencia a la comunidad y a lo indígena a diluirse en el colonialismo y la globalización, llegando a reducirla a mano de obra barata o potencial consumidor.

En este contexto, en las últimas décadas y bajo el marco del modelo neoliberal, se concibió el desarrollo humano como una propuesta asociada exclusivamente al crecimiento económico, desvinculado del Estado y de la política. De esta manera las visiones de desarrollo, la distribución equitativa de los ingresos, riqueza y oportunidades, y la construcción colectiva de un nuevo país fueron reducidas a la *mano invisible* del mercado, dando paso a la incursión de la gran empresa privada extranjera y la institucionalización de la libre contratación, que ocasionaron el aumento de las tasas de desempleo abierto y la disminución de los salarios.

También condujo a que las unidades de pequeña escala y los trabajadores por cuenta propia se constituyeran en la mayor fuente de generación de empleo, aunque en condiciones de alta precariedad, con ingresos bajos y sin beneficios sociales. El empleo público fue drásticamente reducido en favor del servicio de consultoría privada financiado por la cooperación externa; la burocracia estatal fue privatizada y subordinada a intereses externos.

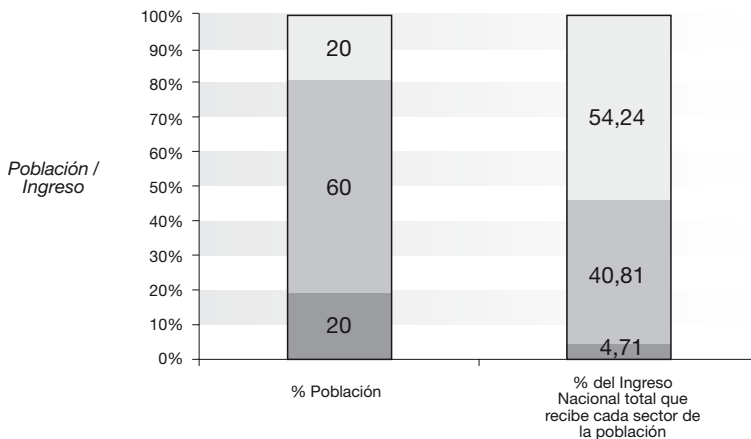
Así, América Latina, con distintos grados de intensidad, todavía vive un colonialismo que impone:

- La visión y concepciones de una cultura foránea sobre las originarias de nuestra región.
- Un patrón de desarrollo primario exportador, que se concentra en la explotación de determinada materia prima para la venta directa al mercado externo y usufructo de unos pocos.
- Modelos de desarrollo (desarrollo sostenible, desarrollo humano, desarrollo económico, etc.), que introducen distintos enfoques que se ponen de moda sin reconocer la realidad de la región; que a su vez derivan en determinadas teorías y estrategias metodológicas educativas.
- El modelo neoliberal que exige la apertura comercial y una mayor desregulación de la economía en general. Hoy, producto de este modelo, lo que más se puede encontrar es una serie de efectos negativos que, para decirlo en pocas palabras, se expresa en una concentración de la riqueza en pocas personas así como en la extensión y profundización de la pobreza de las grandes mayorías.

## Las consecuencias del colonialismo y el neoliberalismo en América Latina

Como constatan distintos estudios, el resultado de todo lo descrito en anteriores párrafos es que América Latina se ha convertido en la región más inequitativa y una de las más pobres del mundo. Inequidad que muestra claramente el gráfico n° 1: mientras el 20% de la población más pobre latinoamericana sólo recibe el 4,71% del ingreso nacional, otro 20% (el de mayores ingresos), recibe el 54,24%, es decir, 10 veces más que la población de menores ingresos.

GRÁFICO 1. Distribución del ingreso en América Latina



Fuente: CEPAL, Unidad de Análisis de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas. En: PNUD (2005). *La Democracia en América Latina*.

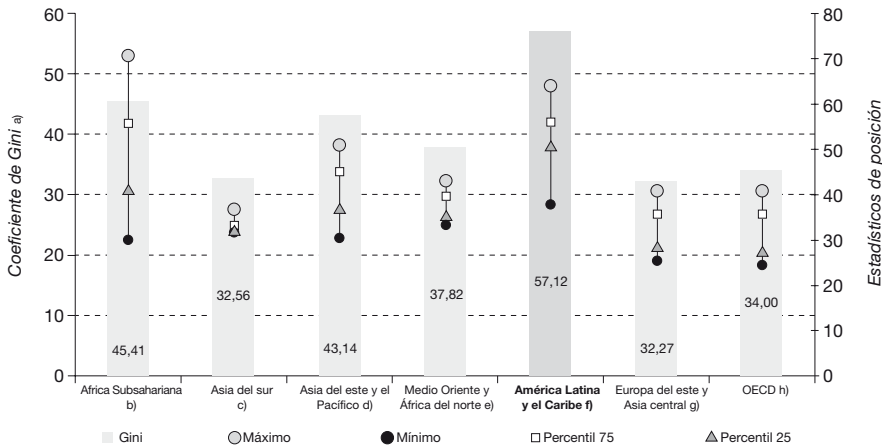
La mala distribución del ingreso en América Latina también queda en evidencia si se comparan los índices de Gini de nuestros países con el resto de las regiones del mundo.

Es más, la pobreza en el siglo XXI tiene múltiples dimensiones y expresiones, convirtiéndose en lo que muchos llaman *neopobreza*.

Pobreza y pobres son términos eufemísticos que no sólo se refieren a quienes no disponen de recursos económicos suficientes. Pobres también son los grupos sociales de desocupados o de quienes se encuentran en actividades laborales marginales y precarias. Pobres son las personas que no son reconocidas en su identidad cultural, de género o generacional, ni se les permite el pleno ejercicio de sus derechos sociales y económicos. Pobres son los grupos sociales a quienes no se les facilita el uso y la posibilidad de producir información, conocimiento y tecnología ni el acceso a servicios básicos.



**GRÁFICO 2. América Latina y el Caribe: la región con más desigualdad del mundo**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a) Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Se utilizó el coeficiente de Gini más reciente de cada país dentro del período 1985-2004. b)30 países. c)5 países. d)12 países. e)8 países. f)20 países. g)27 países. h)22 países.

Sin embargo, las poblaciones y regiones más pobres de América Latina –que en su mayoría tienen relación con pueblos indígenas- son ricos de otro modo. Son ricos porque poseen valores culturales y sociales, porque se encuentran asentados en territorios de alta potencialidad económica, generalmente dotados de importantes recursos naturales renovables y no renovables, y porque tienen una enorme capacidad organizativa.

### La extrema pobreza tiene nombre y apellido

También es posible afirmar que la extrema pobreza se expresa con mayor intensidad en determinados grupos poblacionales: pueblos indígenas, los que viven en áreas rurales y zonas suburbanas, adultos mayores, mujeres, niños y niñas. Veamos brevemente algunos datos extraídos del Informe del Desarrollo Humano del año 2005:<sup>1</sup>

- La pobreza extrema en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales que en las áreas urbanas de la región.
- Los pueblos indígenas y afrodescendientes presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.

[1]. PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano*.

- Según los indicadores que miden el índice de la feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia, se advierte claramente que, en la región, la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres.
- Existen, en América Latina, 41 millones de niños entre 0 y 12 años de edad en situación de indigencia.
- Más de la mitad de las personas mayores de 65 años no dispone de ingresos de la seguridad social, lo que les obliga a permanecer o reinsertarse en el mercado laboral, especialmente en actividades informales.

### **Las consecuencias de la realidad latinoamericana en la educación pública**

De acuerdo a lo que señala Brunner en un estudio realizado para la UNESCO sobre la situación y proyecciones de la educación a finales del siglo XX, a pesar de los esfuerzos efectuados para mejorar la situación de América Latina y el Caribe, el futuro de la región podría resumirse en estas palabras:

*“A los resultados mediocres de la última década del siglo XX se suman ahora los desafíos emergentes de la revolución tecnológica y la globalización... Pues bien: la educación está en medio de esta encrucijada. Entre resultados mediocres y enormes desafíos; en tensión entre los problemas no resueltos del siglo XX y los retos emergentes que vienen con el siglo XXI. A pesar de los esfuerzos reformistas de las dos últimas décadas y el mayor gasto público en educación –que aumentó en un 22% entre 1990 y 1996, y luego siguió aumentando hasta el fin de la década- la educación permanece rezagada a nivel regional, subdesarrollada, semidesarrollada en el mejor de los casos”.<sup>2</sup>*

En la región, en el sector educativo, todavía existen serios problemas: cobertura insuficiente e importantes niveles de exclusión de algunos países, escasa capacidad de compensar los déficits de capital cultural de los niños y jóvenes provenientes de los hogares más pobres, altas tasas de repitencia y deserción, resultados insatisfactorios de aprendizaje, recursos limitados y habitualmente mal gestionados, débil articulación entre niveles del sistema y de éste con el entorno (particularmente el mercado de trabajo), bajo nivel educacional de la fuerza de trabajo mayor a 25 años, 14% de la población sumida en el analfabetismo, pronunciadas diferencias en cuan-

---

[2]. Brunner, J. J. (2001). Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos, estrategias. En UNESCO, *Análisis de perspectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

to a años de escolarización de la población entre el 10% más rico (11 o más años) y el 30% más pobre (menos de 4 años), escasa producción de conocimientos para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje y alimentar las políticas públicas destinadas a este sector, etc.

La educación refleja y alimenta la dura realidad del contexto. Es tan desigual e inequitativa como lo es el conjunto de las variables sociales, económicas, políticas y culturales de la región.

## **2. La educación primaria en América Latina y el Caribe ¿es o será universal?**

Sin dejar de apreciar los importantes avances logrados en la región, para incrementar el acceso a la educación primaria, y que muestran que la meta está próxima a ser cumplida para niños y niñas menores a 15 años, también surgen otros aspectos que llaman la atención.

Por un lado, en el contexto actual, matricularse en la escuela ya no es suficiente, mucho menos si aún existen importantes tasas de deserción y repitencia, además de indicadores de rezago escolar importantes. Y lo que es fundamental, la educación no es de la calidad y pertinencia esperada por las personas y su entorno.

Veamos algunas reflexiones al respecto de la escasa calidad de los aprendizajes:

*“Nos preocupa la situación de la educación, existen avances sobre todo de indicadores cuantitativos, pero queda pendiente la calidad de los aprendizajes y el aporte a la formación de las personas... Las políticas que se han recomendado y adoptado en los últimos años no están respondiendo satisfactoriamente a las necesidades y expectativas de la población latinoamericana, a las realidades del sistema escolar y de los docentes en particular, y no han tenido los resultados esperados...”*<sup>3</sup>

*“La evaluación EPT 2000 muestra que hay avances significativos en muchos países... pero la calidad de los aprendizajes y la adquisición de valores humanos y habilidades van a la zaga de las aspiraciones y necesidades de las personas y las sociedades”.*<sup>4</sup>

---

[3]. Véase el Pronunciamiento latinoamericano por una educación para todos, presentado en el Foro Mundial de Educación, Dakar-Senegal, en el año 2000 (<http://www.fronesis.org/documentos/pronunciamiento-esp.pdf>).

[4]. Fiske, Edgard B. (2000). *Informe Final Foro Mundial sobre la educación de Dakar, Senegal*. París.

Por otro lado, los niveles de avance para poblaciones mayores a 15 años respecto a la conclusión de los estudios, ya no son tan optimistas como para las poblaciones menores a los 15 años, ni en el momento actual ni en las proyecciones hacia el año 2015 ni en relación entre los distintos países.

Por ejemplo, en países como Guatemala, Nicaragua y Honduras, *“en los que más del 30% de los jóvenes de 15 a 19 años no han concluido la educación primaria, es posible que para el año 2015 más de 20% de los niños que están en edad de ingresar a la escuela no logren asegurar la conclusión de sus estudios. En estos casos, la meta está aún distante... Como es de esperar, la población que no concluye la educación primaria tiende a ser la que habita las áreas rurales, la que tiene menores niveles de ingresos, o la que pertenece a grupos sociales desfavorecidos por su origen étnico”*.<sup>5</sup>

Entonces, a pesar de la imagen difundida de expansión de los niveles de acceso al sistema educativo expresada en una tasa neta de matrícula de aproximadamente 97%, las evidencias nos dicen que aún hay mucho que mejorar en cuanto a cobertura. *“En el año 2002, sólo el 88,1% de los jóvenes de 15 a 19 años de América Latina había logrado al menos culminar la educación primaria. Es decir, seis millones de jóvenes entre 15 y 19 años no habían concluido sus estudios primarios”*.<sup>6</sup>

La UNESCO afirma que, de no mediar mayores esfuerzos, al año 2015 *“sólo el 93,6% de los niños que hoy son menores de 5 años, el 92,1% de los que tienen entre 5 y 9 años y el 90,6% de los que tienen entre 10 y 14 años lograrán culminar la educación primaria. Esto significa que no se lograría la meta de universalización de la culminación de la primaria, ya que no sólo el 7,8% de los niños que hoy tiene menos de 15 años, es decir, 12,5 millones, no lograrán culminar la educación primaria, sino que más específicamente, el 6,4% de los niños de menos de 5 años, y que en el año 2015 tendrán entre 15 y 19 años (3,5 millones) no lograrán culminar sus estudios primarios”*.<sup>7</sup>

Es más, gran parte de esta población, provendrá de los sectores sociales con mayores niveles de exclusión. *“En ese sentido, la no conclusión de la educación primaria es un fenómeno que no se distribuye de modo homogéneo entre la población, sino que afecta de modo más fuerte a grupos sociales menos favorecidos”*.<sup>8</sup>

---

[5]. UNESCO (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?* Santiago de Chile.

[6]. PNUD (2004). *La Democracia en América Latina*. Buenos Aires.

[7]. UNESCO (2004). *Op. cit.*

[8]. PNUD (2004). *Op. cit.*

## **La inequidad en la educación de América Latina y el Caribe también tienen nombre y apellido**

Desde la perspectiva de la culminación de la educación primaria se pueden encontrar importantes consecuencias en los grupos sociales excluidos. Nuevamente es posible afirmar que la inequidad, en este caso con relación al acceso a la educación primaria, tiene nombre y apellido. Afecta de manera primordial a los siguientes grupos: mujeres, pueblos indígenas y originarios, y poblaciones con menores niveles de ingresos que habitan en áreas rurales, en situación de pobreza o extrema pobreza.

### **Inequidad en educación desde la perspectiva de género**

Con relación a la proporción de los niños y niñas que culminan la educación primaria, las proyecciones muestran una tendencia general hacia la paridad entre los géneros. Sin embargo, las diferencias que se presentan en varios países de la región son significativas. Por ejemplo, en el caso de países como Bolivia, Perú, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela, han presentado importantes disparidades en contra de la población femenina, situación que paulatinamente se está resolviendo en los últimos años.

### **Inequidad en educación según los niveles de ingreso**

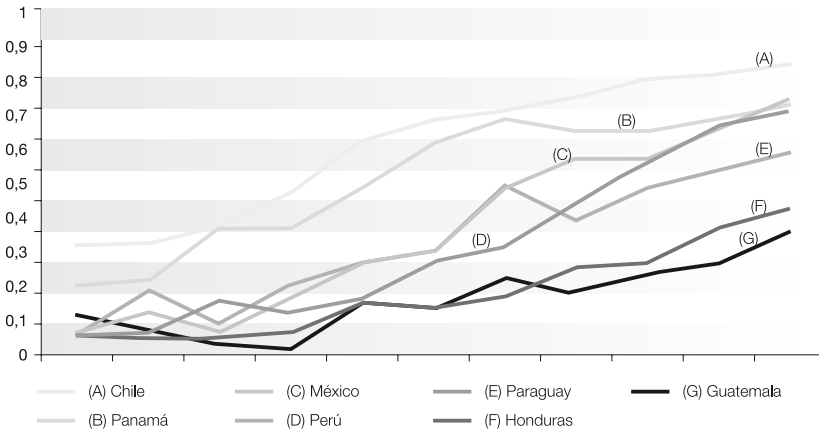
Tal como podemos observar en el Gráfico nº 3, los niveles de conclusión de la educación primaria entre el nivel de menores ingresos y el quintil de mayores ingresos de cada país, presenta una situación bastante dispar entre los distintos países.

Por ejemplo, en el caso de poblaciones comprendidas entre 15 y 19 años, Chile se aproxima a un índice de paridad 1, mientras que Guatemala tiene un índice próximo a 0,4. Estas cifras indican que, en el primer país, la desigualdad entre poblaciones con mayores y menores ingresos, en cuanto a la conclusión de la educación primaria, prácticamente es inexistente. Mientras, en Guatemala, la disparidad es bastante notoria, como también ocurre con Nicaragua, Honduras y El Salvador, y un poco menos con Brasil, Paraguay y Bolivia. Cabe resaltar que en las personas mayores de 19 años esta disparidad se acrecienta mucho más, en todos los países.

Desde otra perspectiva, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Panamá y Uruguay son los países que tienen más del 50% de las personas de 15 a 19 años sin educación primaria ubicadas en el quintil inferior por sus ingresos (ver Cuadro N° 1).

Las diferencias entre el quintil superior de ingresos y el inferior son significativas. Por ejemplo, en Argentina, mientras prácticamente todas las personas de 15 a 19 años de mayores ingresos acabaron la educación primaria, 61 personas de cada 100 correspondientes al quintil inferior no la concluyen.

**GRÁFICO 3. Índice de paridad por ingresos del porcentaje de personas que han logrado culminar la educación primaria, según grupos quinquenales de edad.**



Fuente: UNESCO (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina ¿Estamos realmente tan cerca? Chile*

En Uruguay la situación es similar: mientras el 1,7% de la población con mayores ingresos no concluyó la primaria, el 70,8% del quintil inferior no cumplió con este propósito.

**CUADRO 1. América Latina: distribución relativa porcentual por quintiles de ingreso, de personas de 15 a 19 años sin educación primaria completa.**

| PAÍS                 | QUINTIL SUPERIOR | QUINTIL INFERIOR |
|----------------------|------------------|------------------|
| Argentina *          | 0,1              | 60,9             |
| Bolivia              | 4,1              | 50,8             |
| Brasil               | 1,5              | 58,0             |
| Chile                | 4,1              | 54,2             |
| Colombia             | 2,2              | 35,1             |
| Costa Rica           | 4,4              | 40,8             |
| Ecuador              | 3,8              | 38,6             |
| El Salvador          | 1,5              | 42,4             |
| Guatemala            | 4,7              | 22,7             |
| Honduras             | 3,1              | 38,5             |
| México               | 1,1              | 57,4             |
| Nicaragua            | 5,2              | 39,2             |
| Panamá               | 1,9              | 54,2             |
| Paraguay             | 1,7              | 44,9             |
| Perú                 | 2,7              | 47,4             |
| República Dominicana | 5,0              | 25,7             |
| Uruguay*             | 1,7              | 70,8             |
| Venezuela            | 4,1              | 37,0             |

\*Sólo áreas urbanas

Fuente: UNESCO (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca? Chile.*

En resumen, en América Latina, por lo menos 27 de cada 100 jóvenes comprendidos entre 15 y 19 años pertenecientes al quintil más pobre no logra terminar la educación primaria. Esta situación se agudiza en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que la proporción de las personas del estrato más pobre que no concluyen la primaria fluctúa entre un 47% y un 64%.

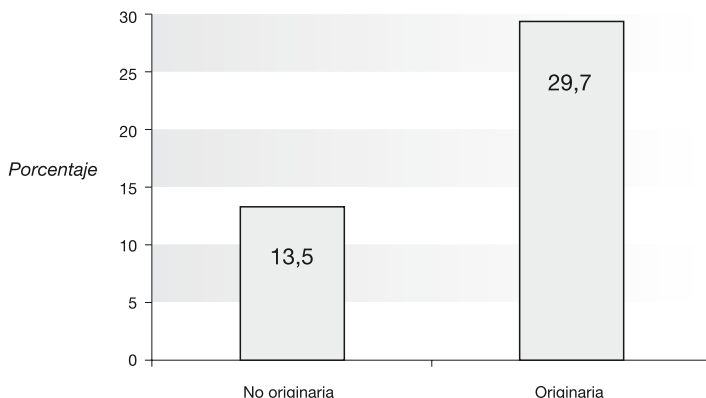
### Inequidad en educación según área de residencia y pertenencia a grupos étnicos o raciales

Las oportunidades de no conclusión de la primaria en el área rural son, en promedio, tres veces más altas que en las zonas urbanas. Esta situación en algunos países tiene una incidencia aún mayor, como es el caso de Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, cuya población rural que no ha logrado culminar la educación primaria se encuentra entre el 40% y el 60% del total de la población comprendida entre 15 y 19 años.

En América Latina, en promedio, mientras el 26% de la población rural entre las edades de 15 a 19 años no culmina la educación primaria, más del 8% del área urbana lo hace.

Por otra parte, existen grandes desigualdades ligadas a la pertenencia étnica, tal y como podemos ver en el Gráfico n° 4. En promedio, de cada 100 indígenas 30 no han culminado sus estudios en el nivel primario. Esta situación, en el caso de algunos países, adquiere indicadores mucho más altos que este promedio: Guatemala (53,3%), Nicaragua (50%), Panamá (45,4%) y Bolivia (37,6%).

**GRÁFICO 4. América Latina (9 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria, según grupo étnico o racial, alrededor del 2002.**



Fuente: Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Chile.

### **3. Propuestas y retos para superar la inequidad educativa en América Latina y el Caribe**

La inequidad en educación tiene directa relación con la desigualdad social y económica que prevalece en la región, reduciendo la educación a un asunto de “deseabilidad social”. Es decir, es deseado por el conjunto de la sociedad por constituirse en un factor de movilidad y apariencia social. Por otra parte, la educación ha dejado de ser un activo social, porque ya no es fundamental para el desarrollo de las personas y su entorno, de la comunidad, el país y la región.

Por lo tanto, los retos para superar la inequidad de la educación pasan por la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y de una nueva concepción de educación, la deconstrucción de lo que entendemos por calidad educativa, y por la devolución del carácter político y público propio de la educación.

#### **Hacia la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo que valore la identidad de nuestras culturas y enfrente la realidad de América Latina. Un caso para el análisis y construcción de propuestas: el “vivir bien”<sup>9</sup>**

Si la inequidad de la educación depende de la realidad social, económica, cultural y política, uno de los primeros retos es generar un modelo de desarrollo que construya una sociedad equitativa, solidaria e inclusiva, y fundamentalmente, pertinente a la identidad de los pueblos.

Entonces, el problema es ¿qué desarrollo? La reacción fácil y mecánica es retomar uno de los modelos de desarrollo de moda, por ejemplo, desarrollo sostenible o desarrollo humano. Sin dejar de reconocer los aportes de estos modelos, estas concepciones de desarrollo no responden plenamente a la identidad y la naturaleza de las etnias, culturas y nacionalidades, originarias y no originarias, de América Latina en general, y de Bolivia en particular.

En una región multiétnica y pluricultural como América Latina y el Caribe, el desarrollo tiene que construirse a partir de una convivencia civilizatoria plurinacional que articule las diversas maneras de percibir, asumir e interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado. Esta propuesta de desarrollo debería asumir concepciones propias de las culturas indígenas y originarias de la región. Por ejemplo, en el caso boliviano, el desarrollo se construye desde la concepción del “vivir bien”.

El vivir bien postula una visión cosmocéntrica<sup>10</sup> que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo. Expresa el encuentro entre pueblos y comuni-

---

[9]. Este acápite se inscribe en el marco de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: “Bolivia digna, soberana, productiva y soberana para vivir bien”.

[10]. Se refiere a que el cosmos es el centro de la dinámica espiritual, material, económica, social y política de las comunidades andino amazónicas.



dades, respeta la diversidad e identidad cultural. Significa "vivir bien entre nosotros". Es una convivencia comunitaria con interculturalidad y sin asimetrías de poder: no se puede vivir bien si los demás viven mal. Se trata de vivir como parte de la comunidad, con protección de ella, en armonía con la naturaleza, vivir en equilibrio con lo que nos rodea. También significa vivir bien contigo y conmigo, que es diferente del vivir mejor occidental, que es individual, separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza.

El vivir bien es la expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas, más allá del ámbito de lo material y económico. A diferencia del concepto occidental de bienestar, que está más limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales, incluye la afectividad. También es una práctica relacionada con la dignidad, la independencia y la singularidad, con las lenguas nativas y el bilingüismo, y con dimensiones inmateriales y subjetivas, como el aprecio y reconocimiento comunitario, el afecto y el ocio traducido en la fiesta.

El vivir bien es la demanda de humanización del desarrollo donde la diversidad cultural asegura la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública. De esta manera, el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptora de directivas verticales. De este modo, el vivir bien es el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.

En estas circunstancias, la concepción lineal y secuencial de progreso es insuficiente para comprender la nueva propuesta de desarrollo porque requiere de una comprensión integral y holística, capaz de abarcar situaciones no homogéneas y a la vez incorpora simultáneamente aspectos desde lo cultural, económico, político y social. Asimismo, une diversas prácticas y conocimientos provenientes de actores sociales diferentes, portadores de intereses, expectativas y percepciones contrapuestas.

América Latina y el Caribe –y con ella la educación– requieren de nuevos paradigmas de desarrollo para construir equidad. Proponemos volver la mirada sobre lo mejor de nuestras culturas y construir el "vivir bien" entre y para todas y todos.

### **La necesidad de reconstruir la concepción de educación: ¿educación para qué?<sup>11</sup>**

Entre las distintas concepciones de educación, una alternativa sería retomar lo que señalan algunas orientaciones del modelo neoliberal. Esto es "*transferir la educación*

---

[11]. Este apartado toma párrafos completos de la ponencia "Foro Educativo Boliviano: Una experiencia orientada a la construcción de políticas públicas educativas con participación social", presentada por Noel Aguirre Ledezma al Congreso Internacional Reformas y Escuelas para el Nuevo Siglo, realizado en Lima, Perú, en octubre de 2003.

de la esfera de los derechos sociales a la esfera del mercado. Para ello, la crisis educacional es, antes que nada, una crisis de eficiencia, eficacia y productividad derivada del inevitable efecto perverso al cual conduce la planificación y el centralismo social. Consideran que las instituciones escolares deben funcionar como pequeñas empresas productoras de servicios educacionales y asumir los principios de probada eficacia para alcanzar cierto liderazgo en cualquier mercado”.

Esto supone considerar a la escuela “como una institución flexible que debe reaccionar a los estímulos o señales que emite un mercado educacional altamente competitivo... En este modelo de organización social, la escuela tiene por función la transmisión de ciertas habilidades y competencias necesarias para que las personas se desempeñen competitivamente en un mercado de trabajo altamente selectivo y cada vez más restringido. La buena educación escolar debe garantizar las funciones de selección, clasificación y jerarquización de los postulantes a los futuros empleos.”<sup>12</sup> Obviamente esta posición sostiene una educación para que las personas se adapten no sólo a la sociedad sino a las orientaciones del modelo.

Desde el modo de producción capitalista, otra corriente considera a la educación como inversión. Para Sara Finkel, de acuerdo a la ideología dominante “la inversión en educación es productiva cuando sólo son aquellas habilidades, conocimientos y atributos adquiridos por el hombre y (son) capaces de aumentar la capacidad de trabajo”.<sup>13</sup>

Esto significa que desde “la producción capitalista, la educación tiene relevancia económica sólo y cuando contribuye a aumentar la productividad de los trabajadores productivos. No es el contenido de la educación lo que determina por sí mismo su carácter productivo sino la inserción de ésta en la producción”.<sup>14</sup>

Esta orientación, por supuesto, se preocupa por la simple apertura y satisfacción del mercado laboral y no por políticas globales de desarrollo humano y sostenible. Tampoco le preocupan procesos integrales de formación de las personas. Una vez más se presenta una alternativa que obviamente trata de sustentar el modelo de sociedad vigente.

Una tercera alternativa podría ser aquella que considera que la educación es una política social que se construye a partir de una supuesta igualdad de derechos para acceder a los servicios educativos y que son otros factores, como las políticas económicas, los que deberían resolver las cuestiones de desigualdad social y económica. Así la educación, por lo menos teóricamente, se mantendrá ajena a

---

[12]. De Luca, Silvia Luz. (2003). ¿Adaptarse a la sociedad o transformarla?. *Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías “Contexto Educativo”*, Año V, N° 25.[Revista en línea]. Disponible: <http://www.contexto-educativo.com.ar/2003/1/nota-06.htm>

[13]. Ibid.

[14]. Ibid.

una realidad de injusticia social y por lo tanto contribuirá a mantener el orden social constituido.

Estas posibles alternativas no son propias de la naturaleza y características del hecho educativo. Se construye educación no sólo para preservar el pasado y el presente sino fundamentalmente para construir el futuro.

Se construye educación no sólo para preparar mano de obra para el mercado laboral o para mejorar la productividad, producción y competitividad, sino como reconocimiento del derecho al trabajo, la realización personal y el ejercicio de ciudadanía en el marco de una propuesta de desarrollo que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas. Se construye educación para el desarrollo integral de la persona, como sujeto individual y colectivo, que integra lo económico, social, ambiental, cultural y político, y se expresa en el desarrollo de las múltiples dimensiones de las personas (conocimientos, habilidades motrices, afectividad, espiritualidad, valores, etc.). Se construye educación enfrentando y solucionando con convicción las causas de las múltiples desigualdades y discriminaciones.

No basta impulsar una educación para adecuarse al orden social, económico y político establecido. Es necesario construir una educación para coadyuvar a transformar la sociedad. Para ello, tal como expresó el Foro Educativo Boliviano en el año 2002, será determinante *“garantizar educación pública de calidad para todas y todos como factor estratégico de desarrollo humano, integral y sostenible, ejercicio pleno de derechos humanos y democracia participativa, en el marco de la diversidad, equidad, interculturalidad y valores éticos”*.<sup>15</sup>

### **Hacia la construcción de una concepción amplia de educación pública de calidad con equidad<sup>16</sup>**

La concepción de la calidad de la educación es una construcción social e histórica. Cada sector social, en cada país y en cada momento histórico, se construye un imaginario sobre la calidad de la educación.

La concepción de la calidad de la educación se la construye con relación a un referente, que, en última instancia, está vinculado, por un lado, con la reproducción social, económica, cultural y política de los actores sociales e individuales y, por el otro, con las expectativas de futuro, es decir, de los modelos de sociedad, Estado y relaciones societales.

En una región multicultural, diversa, profundamente segmentarizada y con un ordenamiento societal colonial, las diferencias sobre la concepción de la calidad son

---

[15]. Foro Educativo Boliviano (2002). *Análisis y propuestas*. La Paz.

[16]. Este acápite se desarrolla a partir de las propuestas planteadas por Luis Antonio Rodríguez y Noel Aguirre en el texto “Calidad, Interculturalidad y Educación: Una lectura de las iniciativas de la sociedad civil y el Estado en Bolivia”. La Paz, Bolivia, 2003.

mayores a los consensos. Esta problemática es estructural y pensar de otra manera no es más que una forma ingenua de abordar la problemática. Dada la realidad diversa de la región, la concepción de la calidad deberá ser polisémica e integral.

Los maestros y maestras, por ejemplo, son más sensibles a la dimensión pedagógica de calidad representada en los indicadores básicos como la lectura, escritura y el cálculo. Los padres de familia en cambio tienden a valorar las condiciones en las que se desarrolla los procesos educativos como la infraestructura, el mobiliario y el equipamiento.

Por estas razones, podemos afirmar que la concepción de la calidad de educación tiene una profunda connotación ideológica y política.

El consenso y la construcción efectiva de la concepción de la calidad de la educación será una de los presupuestos fundamentales del éxito de cualquier transformación de la educación. No se trata sólo de enarbolar la calidad, sino de construirla socialmente; no se trata sólo de convencer sobre un concepto de calidad, sino de construir esta categoría de manera social e inclusiva. Se trata de establecer una perspectiva intercultural abierta a la diversidad. En otras palabras, se trata de construir un concepto de calidad inseparable de la equidad o, más aún, sustentado sobre la misma.

Al ser la educación un proceso pedagógico, social, cultural, económico y político, cada una de estas dimensiones constituyen un escenario de construcción de la calidad con equidad.

En un primer escenario, en la dimensión económica del proceso de construcción del concepto de calidad educativa, prevalecen los indicadores de eficiencia y se ha centrado en el análisis de la relación costo / resultado. Por supuesto que se tienen que evitar altos costos y conseguir los mayores niveles en los resultados, pero no se tiene que confundir el análisis de las variables económicas con las educativas. Por lo tanto, la calidad educativa medida sólo por factores económicos es absolutamente insuficiente.

Por otro lado, la dimensión pedagógica ha construido indicadores de eficacia, básicamente relacionados al logro de lo programado en los planes y proyectos educativos, principalmente en relación a los objetivos e indicadores pedagógicos.

En el caso boliviano, el Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL) básicamente relaciona la calidad al logro de las competencias básicas. Esta tendencia ha identificado tres indicadores sustantivos, mensurables e importantes: repitencia, deserción y aprobación; e indicadores con una mayor subjetividad como: conocimientos y habilidades. Sin embargo, los indicadores que tienen que ver con cuánto aprenden los alumnos sólo se concentran en los de carácter pedagógico, sin referirse a una visión integral de calidad. Así, esta dimensión, aunque pedagógica, también es insuficiente para comprender el concepto de calidad educativa.

La dimensión cultural se ha estructurado en la pertinencia con el contexto socio-cultural. Muchas veces se ha centrado en la interculturalidad como su mayor expresión.

Sin embargo, a pesar de que la interculturalidad como innovación fue incluida en los procesos educativos, aún tiene varios problemas. Su proposición sigue siendo general y abstracta, aún se mueve sin diferenciarse entre otros conceptos como la multiculturalidad y la diversidad, entre otros, tiende a ser reducida al bilingüismo y a la producción de determinados materiales educativos, no se articuló a las otras dimensiones como la economía y la estructura social y política, y se ha quedado presa en las áreas rurales. La interculturalidad en áreas urbanas y para sectores sociales dominantes presenta grandes debilidades en su tratamiento.

La interculturalidad no debe resumirse al campo pedagógico sino a todos los otros aspectos de la vida social, económica, cultural y política. Los pueblos indígenas y originarios desarrollan prácticas económicas propias en los procesos productivos y de comercialización. Algo similar sucede con las prácticas sociales y políticas, y con las formas organizativas, de gobierno, de elección y de gestión. En ese marco de limitadas percepciones, considerar como sinónimos la educación intercultural y la educación bilingüe hace que la interculturalidad se refiera fundamentalmente a la lengua y a los habitantes de áreas rurales.

En resumen, la enorme potencialidad de la dimensión cultural para establecer el concepto de calidad educativa no es suficientemente aprovechado en los procesos educativos. Sin embargo, el concepto de calidad educativa no puede prescindir de la dimensión cultural, expresada en la pertinencia sociocultural de la educación.

Por último, la dimensión social - política se orienta por el valor social y político de la educación para la transformación de la sociedad, es decir, por la relevancia de la educación.

En la práctica, esta concepción se ha orientado por indicadores relacionados a mecanismos de control social en la gestión institucional y pedagógica, y como canalizador de demandas de la sociedad al sistema educativo. Los logros son parciales y se circunscriben al control de la gestión institucional. Sin embargo, existen varios vacíos en esta dimensión y, al mismo tiempo, una comprensión restringida.

La educación, sobre todo, es un ejercicio de poder y, por lo tanto, la transformación de la educación conlleva la transformación de la administración del poder. Iniciativas como el gobierno estudiantil, la participación docente en la configuración y administración de la innovación y la participación de padres de familia, y de la comunidad en general, en la construcción del modelo pedagógico, son tareas pendientes.

También, se ha buscado que la comprensión del aula sea rebasada del ámbito de las cuatro paredes, para ampliarla hacia el conjunto de la unidad educativa y el medio en el que se desarrolla, pero no se han hecho suficientes esfuerzos para que la escuela sea parte de la vida comunitaria de su entorno.

Por las características de la región latinoamericana y la crisis de la educación en que nos hallamos inmersos, a nuestro juicio, se debe privilegiar el tratamiento de la pertinencia y la relevancia, es decir, las dimensiones cultural y sociopolítica. No existe calidad educativa con equidad, si esta no es pertinente y relevante para la sociedad, la comunidad y el individuo.

### **El carácter público de la educación<sup>17</sup>**

El derecho a la educación, básicamente, se expresa en el derecho a acceder a la educación en igualdad de oportunidades, el derecho a enseñar, el derecho a optar por una determinada educación y el derecho a intervenir en la definición, seguimiento y ejecución de políticas públicas en educación. En ese sentido, no sólo se expresa en constituirse en sujeto de procesos de aprendizaje sino también en el derecho de participar activamente en la definición de políticas públicas educativas.

Ahora bien, ¿qué orientaciones podemos encontrar acerca del término “políticas públicas educativas”? Dependen fundamentalmente de lo que se entienda y asuma en la práctica por política y por lo público.

En un caso, una tendencia más conservadora asume que política *“es una forma especial de acción social que necesita y busca el poder que aspira a un gobierno legítimo y que intenta, muchas veces conforme a un modelo de sociedad, dirigir y estructurar los asuntos públicos del Estado”*<sup>18</sup>

Por otro lado, existe otra concepción de política que se refiere a la construcción del bien común mediante procesos participativos, no únicamente mediante los partidos políticos sino también a través de organizaciones sociales que recogen tanto aspiraciones, necesidades y expectativas, individuales y colectivas, en sus múltiples dimensiones y niveles. Rebaso la dimensión legal establecida desde el punto de vista electoral y se inscribe en procesos de legitimidad social.

A partir de esta segunda concepción de política, se asume que la política pública comprende los acuerdos, orientaciones y lineamientos que tienen que ver con el interés público y no sólo con las acciones de las autoridades públicas, es decir, del gobierno, como muchas veces se reduce.

Entonces, ¿qué es lo público? Sin descartar que las acciones del gobierno están en esta esfera, lo público son todos aquellos aspectos de interés del conjunto de la sociedad. Es lo que interesa a las mayorías, a los diferentes sectores que integran la

---

[17]. Corresponde a partes de la ponencia “Foro Educativo Boliviano: Una experiencia orientada a la construcción de políticas públicas educativas con participación social”, presentada por Noel Aguirre Ledezma al Congreso Internacional Reformas y Escuelas para el Nuevo Siglo realizada en Lima, Perú, en octubre de 2003.

[18]. Schoeck Helmut. (1985). *Diccionario de Sociología*, Barcelona: Herder.

sociedad: *“resulta entonces que las decisiones en materia de lo público no le corresponden exclusivamente al Estado, sino que le corresponden al conjunto de la sociedad y que, por tanto, hablar de políticas públicas es hablar de cómo se conduce la sociedad donde también participa el gobierno, pero no solamente.”*<sup>19</sup>

Luego, parte también de la lucha política es definir qué es lo público mas allá de las acciones de lo que hacen las autoridades públicas.

En ese marco se asume que las políticas públicas en educación son los acuerdos, orientaciones y lineamientos con sentido político-pedagógico y educativo que se construyen al interior y entre los niveles macro, meso y micro, así como en la interacción entre la administración del Estado y la sociedad civil, con el propósito de empoderar al conjunto de la sociedad, principalmente de los sectores excluidos, en la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

Planteado de esta manera, la educación, por su carácter público, es un derecho y una responsabilidad de todas y todos, por lo que exigir el cumplimiento de este derecho, tanto en términos de acceso a la educación como en definición de políticas públicas en educación, es propio del conjunto de la sociedad.

Para el Foro Educativo Boliviano, estos análisis exigen *“que fortalezcamos la naturaleza de la educación, consolidándola como un hecho de carácter público, derecho y responsabilidad de todos y todas, por lo tanto un aspecto que debe ser producto de la participación social. Aún más, la trascendencia de lo educativo como factor político y estratégico de desarrollo humano sostenible a favor del hombre y la mujer bolivianos está presente en nuestras consideraciones y convicciones. Si bien estamos conscientes que con los cambios en educación no se logrará modificar plenamente el conjunto del sistema social y económico, también estamos convencidos que no habrá desarrollo si no se producen transformaciones reales en el sistema educativo. Por lo tanto, si hablamos y nos preocupamos por la educación es porque estamos conscientes de la necesidad de una sociedad solidaria, justa, equitativa y respetuosa de la diversidad, y no sólo porque es un problema de carácter pedagógico. Si esto es así, como organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones educativas, además de preocuparnos no podemos menos que tomar la palabra para señalar aquellos aspectos que desde nuestra vivencia y estudios son temas pendientes o desafíos nuevos para lograr una educación para el desarrollo de la sociedad boliviana que se explicita en un sistema educativo democrático, inclusivo, con calidad y pertinencia que no sólo ansiamos, sino que nos comprometemos a promover y desarrollar.”*<sup>20</sup>

---

[19]. Canto Choc, Manuel. (1994). *Reforma del Estado y políticas públicas*. México.

[20]. Foro Educativo Boliviano, Op. Cit.





# **La calidad educativa para Fe y Alegría**

ALEJANDRO FERNÁNDEZ LUDEÑA

## Introducción

*“Queremos una educación que sirva para crear los ciudadanos y ciudadanas del mañana, y para ello es necesario preguntarnos qué tipo de personas y para qué sociedad las queremos”*

Jorge Cela <sup>1</sup>

El término de calidad está hoy en boca de todos los actores implicados en la educación. Desde que en los años 60 del pasado siglo comenzó a detectarse, en la mayor parte de los sistemas educativos, que el aumento de la cobertura educativa no resultaba suficiente para responder a las necesidades planteadas, comenzaron a cuestionarse aspectos cualitativos de la educación.

Sin olvidar que aún persisten alrededor de 2 millones de niños y niñas sin escolarizar en la región, y que el analfabetismo adulto ronda los 40 millones de personas<sup>2</sup>, es preciso constatar que América Latina y el Caribe tienen hoy índices muy altos de cobertura educativa. Es por ello que la preocupación principal ha dejado de ser el acceso masivo a la enseñanza básica, para centrarse en la calidad de los aprendizajes.

Pero el discurso sobre la calidad educativa encierra una paradoja. Todos los actores implicados en la educación estamos de acuerdo en la necesidad de mejorar la calidad. Sin embargo, cuando queremos precisar lo que entendemos por ese mejoramiento, comienzan los desacuerdos. Y es que, como ha señalado Marcelo Albornoz, *“este término ha sufrido un cierto desdibujamiento”*.<sup>3</sup>

En buena medida, ello se debe a que, si bien desde muy antiguo ha habido interés por mejorar los métodos utilizados para educar, el término de calidad llega a la educación modernamente desde el ámbito económico e industrial. Esta circunstancia acarrió, ya desde el inicio, una serie de dificultades para su comprensión que no han hecho más que acentuarse con el paso de los años.

Por otra parte, la calidad educativa es un concepto sujeto a consideraciones ideológicas. La forma en que la entendemos dista mucho si la abordamos desde una u otra perspectiva. No es lo mismo, por ejemplo, educar desde la confianza en

---

[1]. Jorge Cela es el actual Coordinador General de la Federación Internacional de Fe y Alegría.

[2]. CEEAL. (2006). *El gran desafío de todos y todas: la alfabetización latinoamericana. Carta abierta a los gobiernos y pueblos latinoamericanos*. Panamá.

[3]. Albornoz, M. (2007). *¿Calidad educativa significa lo mismo para todos los actores escolares?* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.mayeuticaeducativa.idoneos.com>.

el modelo social, político y económico imperante, que hacerlo teniendo como meta y propósito su transformación radical por considerarlo injusto o inoperante. Esta circunstancia hace que la calidad educativa no sea un concepto neutro y que no resulte sencillo ponerse de acuerdo sobre lo que entendemos por la misma.

Por esta razón, como recuerda Verónica Edwards, *“la calidad es un valor que requiere redefinirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto ... No es pensable una sola definición de calidad, dado que subyacen en ella las que se adopten acerca del sujeto, sociedad, vida y educación.”*<sup>4</sup>

Efectivamente, la definición de calidad educativa tiene que ver con el sujeto que se quiere formar y la sociedad que se pretende construir. Y, obviamente, las respuestas ante estos dos desafíos fundamentales pueden ser diversas, complementarias, e incluso divergentes. Hablar de calidad y construir un proyecto para trabajar la calidad de la educación resulta un compromiso que exige asumir una postura política, ética y social frente a lo que se entiende por calidad y por educación. En consecuencia, la calidad es un concepto ideológico que nos sitúa en una perspectiva específica desde donde mirar la realidad.

A pesar de que las diferentes miradas ayudan a enriquecer la definición de cualquier objeto, no podemos conformarnos con la confusión hoy existente en torno a lo que es y lo que no es educación de calidad. Llegar a un mínimo acuerdo común sobre sus características y peculiaridades es esencial para poder establecer compromisos sociales que nos permitan caminar juntos hacia una mejora significativa de nuestros sistemas educativos.

En el presente artículo pretendemos exponer la concepción de calidad educativa que Fe y Alegría ha ido construyendo en los últimos años, fruto de su experiencia cotidiana en 17 países y más de dos mil unidades de servicio educativo. Esta forma de entender la calidad tiene vocación de diálogo con otras corrientes de pensamiento educativo, especialmente con aquellas que tienen en su horizonte una transformación de las actuales estructuras sociales excluyentes e inequitativas. Con ello queremos mejorar el servicio que ofrecen nuestros centros educativos pero, sobre todo, buscamos alcanzar consensos básicos que hagan posible una incidencia real sobre los sistemas públicos a los cuales pretende Fe y Alegría contribuir desde su fundación, hace más de medio siglo.

Es por eso que nuestra reflexión sobre la calidad educativa, al igual que la que hacemos sobre cualquier otro tema educativo, es una reflexión que sigue abierta y en constante proceso de debate y redefinición.

---

[4]. Edwards, V. (1991). *El concepto de calidad de la educación*. Quito: Instituto Fronesis/Libresa.

## 1. La situación en América Latina y el Caribe: baja calidad y limitación de indicadores

La experiencia de las últimas décadas, en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, demuestra que asegurar primero el acceso universal para luego preocuparse de la calidad de los aprendizajes no es una estrategia adecuada. La extraordinaria expansión cuantitativa de la educación en nuestro continente entre 1950 y 1980 se realizó sin atender los cambios que eran precisos para incorporar masivamente a los sectores populares. El resultado son las altas tasas de deserción y repetición que, en la actualidad, son comunes a la mayor parte de los países del área.

Cuando se hizo evidente que la baja calidad de la educación lastraba los avances cuantitativos experimentados, sin dar respuestas a las necesidades tanto individuales como colectivas, se impulsaron reformas educativas para enfrentar el problema y, en casi todos los países, se implementaron sistemas de evaluación del rendimiento escolar. Durante la década de los 90, una veintena de países pusieron en marcha sistemas nacionales para evaluar la calidad de la educación<sup>5</sup>. La mayoría de estos sistemas se centraron en el rendimiento de los alumnos en matemáticas y en lenguaje. Estos mismos indicadores fueron los que se tuvieron en cuenta en las pruebas regionales e internacionales aplicadas en el área latinoamericana.

Para el caso, en 1994, la oficina regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC, creó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa: LLECE. Dos grandes estudios se han realizado desde entonces. En el primero, efectuado en 1997 sobre un conjunto de 13 países, los resultados obtenidos fueron muy bajos a excepción de Cuba. En 2004 se repitieron las pruebas y se comprobó el estancamiento en los logros de lectura y escritura.<sup>6</sup>

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, junto con otro conjunto de instituciones, pusieron en marcha a partir del año 2000 el programa de evaluación PISA. Este programa se aplica entre un amplio grupo de alumnos y alumnas de 15 años en cada país y sus indicadores son más amplios que los del programa LLECE. Su propósito es medir no sólo conocimientos sino también la capacidad de desempeño que adquieren los educandos con esos conocimientos en tres áreas: matemáticas, ciencias y comprensión lectora. Hasta el momento se han realizado dos evaluaciones completas: la primera en 43 países, en el año 2000; y la segunda en 58 países, en el año 2003. En ellas han participado países latinoamericana-

---

[5]. PRIE, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, 2002. En Torres, R.M., *12 tesis para el cambio educativo*, Fe y Alegría, 2005.

[6]. UNESCO. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. [Página Web en línea]. Disponible: <http://www.llece.unesco.cl>

nos, obteniendo resultados que los han situado en los últimos lugares. Por ejemplo, en el año 2003, un 50% del alumnado latinoamericano que participaron en el estudio no alcanzaron o superaron el nivel 1, de los 5 niveles establecidos para medir la capacidad de lectura; en cuanto a la resolución de problemas matemáticos, también la mayoría de los participantes de la región se quedó en el nivel 1.<sup>7</sup>

La necesidad de elaborar indicadores más amplios que midan no solo resultados, sino también la calidad de los procesos y los impactos de la educación en la calidad de vida de los educandos, ha sido reconocida ampliamente en foros internacionales, como la Cumbre de Jomtien. Sin embargo, muy poco se ha avanzado en este sentido: *“Lo que las evaluaciones no nos dicen es cuantos alumnos se sienten a gusto en la guardería, la escuela, el colegio, la universidad, el centro de adultos o el taller de capacitación. Los niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de los alumnos y sus familias, un dato clave para dar cuenta de la calidad de la educación, no se han traducido hasta la fecha en un indicador de los sistemas escolares”*.<sup>8</sup>

El Movimiento Fe y Alegría se ha sumado a este esfuerzo por mejorar la evaluación de la tarea educativa, con un programa que se está aplicando en la mayoría de los países donde está presente, el cual incorpora instrumentos para medir diferentes componentes asociados a cuatro factores básicos: contexto, recursos, procesos y resultados.

A la espera de que podamos contar con indicadores más comprehensivos que respondan a un concepto de calidad más amplio y complejo, lo que podemos afirmar es que América Latina y el Caribe es una región con una alta tasa de matrícula, pero también con elevadas tasas de repetición, deserción y bajos rendimientos escolares.<sup>9</sup> Aun cuando un promedio del 95% de niños y niñas accede a la escuela, tan sólo un tercio completa la primaria en el tiempo previsto y otro tercio lo hace después de repetir uno o más grados.

## **2. Los múltiples discursos sobre la calidad educativa**

Aunque la preocupación por mejorar los aprendizajes puede rastrearse muy atrás en el tiempo, el concepto de calidad educativa aparece modernamente vinculado a las teorías de desarrollo económico, primero en el marco del estado desarrollista y, posteriormente, dentro de la concepción neoliberal. Bien es verdad que otras

---

[7]. OCDE. (2004). *Informe del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. París.

[8]. Torres, R.M. (2005). *Op. cit.*

[9]. UNESCO/UNICEF. (1996). *Repetición escolar. Una perspectiva global*. Ginebra.

corrientes de pensamiento, menos relacionadas con el desarrollo económico, han enriquecido el discurso aportando elementos a la reflexión. No obstante, el debate sobre lo que se entiende por calidad sigue hoy en pie, siendo más necesaria que nunca una conceptualización clara que permita avanzar en el diseño de políticas educativas adecuadas.

En los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, la calidad equivalía a inversión en capital humano. Se presuponía, con exagerado optimismo, que la inversión educativa y el desarrollo económico en forma de pluses de productividad, se corresponderían automáticamente. Pero pronto saltaron las señales de alarma y se pudo comprobar que no servía de mucho expandir la cobertura si no iba acompañada de una mayor calidad de los aprendizajes. Aparecen los primeros cuestionamientos en relación a la calidad de los servicios: "...la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten, sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones".<sup>10</sup>

En los años sesenta y setenta adquirió relieve una idea de calidad de la educación claramente vinculada a la compensación social y a la igualdad de oportunidades. Empezó a hablarse de la discriminación positiva y se realizaron esfuerzos para que el acceso a la escolaridad se produjera en condiciones de equidad. Se vislumbra que la escuela puede y debe ser el principal vehículo para crear igualdad de oportunidades.

Sin embargo, en las últimas décadas, con los profundos cambios económicos y sociales del último cuarto de siglo marcados por la globalización y la revolución tecnológica, se conformó una versión de la calidad educativa centrada en la eficacia y eficiencia, cuya influencia sigue siendo determinante: "*La asociación de calidad con eficiencia, alimentada por la banca multilateral, es la posición que ha dominado en los últimos años*".<sup>11</sup>

Algunos educadores de la talla de Paulo Freire habían ya advertido hace años sobre el peligro de transplantar la lógica económica al orden educativo: "*Se pretende convertir la escuela en una empresa que tiene como objeto final el rendimiento. Esto se convierte en trampa mortal para los desheredados de la tierra*".<sup>12</sup>

Aún cuando la visión economicista ha marcado su impronta fuertemente, otras reflexiones más pedagógicas sobre la calidad se han ido abriendo paso.

Entre ellas, cabe destacar la preocupación por definir qué es una escuela eficaz, lo que ha dado lugar a infinidad de investigaciones desde la década de los setenta del siglo pasado hasta nuestros días. Las teorías sobre escuelas eficaces parten del supuesto, ampliamente aceptado en los últimos años, de que los centros escolares

---

[10]. Toranzos, L., (1996). *El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de Argentina.

[11]. Torres, R.M. (2005). *Op. cit.*

[12]. Freire, P. (1992). *La pedagogía de la esperanza*. México: Editorial Siglo XXI.

tienen un peso determinante sobre la calidad educativa y la superación de la desigualdad, mayor del que se puede atribuir a otros efectos externos al sistema, tales como la sociedad, la cultura o la familia. En este sentido, el primer estudio del LLECE que hemos citado anteriormente, concluyó afirmando que *“el descubrimiento más importante consiste en que el clima favorable para el aprendizaje en el aula, por sí solo, influye más en los aprendizajes que el efecto combinado de todos los demás factores”*.<sup>13</sup>

A inicios del año 2000, la relación indisoluble entre calidad y equidad supone un importante avance en el discurso oficial gestado en Latinoamérica. La Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en La Habana a finales del siglo pasado se cerró con un pronunciamiento de los ministros del área, en el que se expresa que no es posible hablar de sistemas educativos de calidad, si estos no responden a la diversidad de necesidades que presentan los diferentes sectores sociales y los propios alumnos como individuos.<sup>14</sup>

Más recientemente, el enfoque de derechos aplicado a la educación ha supuesto una ampliación relevante de lo que, según la UNESCO<sup>15</sup>, debe entenderse por educación de calidad. De acuerdo con esta concepción, las características que deberían definir la calidad de los sistemas educativos son su relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia:

*“Desde el punto de vista de sus finalidades, la educación ha de ser **relevante**, es decir, debe habilitar a las personas para un ejercicio competente de su libertad y condición ciudadana; del mismo modo, la educación sólo puede lograr este propósito si es **pertinente** a las condiciones concretas en las que las personas actúan. Por otra parte, el hecho de tener un carácter universal, es decir de alcance para todos, y que habilita a las personas en términos de sus capacidades para la vida, hace que la **equidad** sea un factor consustancial a una educación de calidad. Por otra parte, al tratarse de un derecho, la acción pública resulta de crucial importancia, y en este sentido, una educación de calidad requiere ser **eficaz** al alcanzar los objetivos o metas que se plantea en el ámbito del accionar público, así como debe honrar los recursos que los ciudadanos destinan a la tarea mediante una operación **eficiente**”*.<sup>16</sup>

---

[13]. LLECE. (1998). *Primer Informe del Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en tercer y cuarto grado*. Santiago de Chile.

[14]. IX Conferencia Iberoamericana de Educación. (1999). *Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización*. La Habana.

[15]. OREAL/UNESCO (2007). Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile.

[16]. UNESCO/PRELAC. (2007) *La situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*.

Entre los muchos educadores, educadoras y expertos en la materia que han aportado una mirada crítica sobre la concepción de la calidad asociada excesivamente a la eficiencia, creemos importante resaltar el aporte de Miguel Ángel Santos Guerra, quien habla de “las trampas de la calidad” y denuncia que la sociedad neoliberal está marcando unos presupuestos hegemónicos que condicionan muchas prácticas educativas.<sup>17</sup> Según este autor, algunos han pretendido convertir las escuelas en pequeñas empresas centradas en el aumento de la rentabilidad.

Existe un discurso obsesionado por la eficiencia, la competitividad extrema y el individualismo profesional y personal, que predomina en las esferas de la empresa privada y que se está trasladando paulatinamente a la esfera pública. De este modo, también en la educación, se aborda la calidad desde una argumentación positivista, equiparándola de forma simplista con eficacia. Según este discurso, todo se traduce en mediciones, resultados y comparaciones. Pero ni se define lo que es enseñanza de calidad ni se tiene en cuenta las inequidades sociales de partida, y se olvidan sistemáticamente las complejidades relativas a los fines de la educación y al proceso de enseñanza-aprendizaje: “*Los discursos sobre la Calidad total, sobre el control de la Calidad, sobre las escuelas eficaces están, a mi juicio, llenos de trampas*”.<sup>18</sup>

La primera gran trampa, según Santos Guerra, sería la de la simplificación. Todo se reduce a una serie de pruebas de rendimiento que ni captan toda la complejidad del aprendizaje ni responden a los fines de la educación, que van mucho más allá de los resultados académicos. Nadie ignora, desde cualquier perspectiva que se adopte, que los fines de la educación son más amplios, pero a la hora de medir el éxito sólo se tiene en cuenta un pálido reflejo de aquellos.

La segunda trampa resultaría de confundir los medios con los fines. Tener instalaciones adecuadas o gozar de unos medios didácticos modernos, son medios que pueden y deben servir a la calidad, pero no son la calidad en sí misma.

Otra trampa residiría en mitificar las evaluaciones de calidad basadas en mediciones. Se actúa como si cualquier cosa traducida a números tuviera el sello incontestable de la objetividad. Se olvida que el rigor no sólo se traduce en estadísticas y que estas no pueden dar cuentas de los aspectos más profundos que atañen al hecho educativo.

A pesar de que la mayoría de las personas vinculadas a la educación (docentes, investigadores, padres y madres de familia, etc.) son muy capaces de intuir que la calidad educativa reside también en los valores que se transmiten y en los procesos que se llevan a cabo, en la práctica parecen imponerse demasiado a menudo los criterios positivistas trasplantados de doctrinas económicas que nada tienen que ver con la educación.

---

[17]. Santos Guerra, M.A. (2002). *Trampas en educación: Un discurso sobre la calidad*. Madrid: Ediciones Morata.

[18]. *Ibid.*



Santos Guerra considera que la influencia neoliberal sobre la educación ha generado:

- Un afán cuantificador que todo lo mide y todo lo pesa.
- La equiparación de los productos educativos a cualquier otra mercancía.
- Una obsesión por la eficiencia como meta suprema.
- La creación de indicadores estándares que se aplican indiscriminadamente.
- La extremada competitividad entre los países, las escuelas y las personas.

### **3. La calidad, un concepto integral y multidisciplinar**

Lejos de la visión economicista descrita que ha impuesto al concepto de calidad educativa un estrecho margen de posibilidades, éste es un concepto lleno de potencialidades que debería abordarse de una manera multidisciplinar.

En realidad, la calidad educativa podría desagregarse en muchos componentes: calidad de los docentes, calidad de los recursos, calidad de los equipos directivos, calidad de los aprendizajes, calidad de la infraestructura, calidad de los currículum, etc. Una clasificación que resulta operativa es la que propone Inés Aguerrondo<sup>19</sup>, quien agrupa los factores que inciden en la calidad en torno a tres ejes:

- **Epistemológico.** Lo que definimos como conocimiento socialmente válido en relación a las competencias cognitivas necesarias, las habilidades, los valores y las actitudes a desarrollar en los educandos, así como las formas de construcción del conocimiento y su carácter relativo, para enfrentarse crítica y creadoramente con la realidad y descubrir formas de participación en la transformación de su entorno.
- **Pedagógico.** Las características de los educandos y cómo aprenden, las características y roles del educador, cómo se organizan los procesos y los ambientes educativos para lograr los resultados buscados, entre otros factores. Mejorar la calidad implica atender las condiciones específicas en que se da el proceso enseñanza-aprendizaje; un proceso que debe situar en el centro al propio educando con sus saberes y experiencias previas, sus intereses, necesidades y su realidad

---

[19]. Inés Aguerrondo, socióloga argentina, está especializada en planeamiento educativo y ha trabajado como consultora internacional para UNESCO, OEA y Banco Mundial, entre otros. RECOMENDACIÓN : SUSTITUIR ESTA NOTA POR LA FUENTE DE LA CITA.

social y cultural, para desde allí aprender a conocer, a hacer-transformar, a convivir y a ser.

- **Organizativo-administrativo.** La estructura del nivel o etapa, la extensión del período escolar en días y tiempo diario, los recursos financieros y materiales, las características del funcionamiento de los centros, la participación de la comunidad, el papel de los equipos directivos y, en general, los procesos de gestión de la educación y del sistema educativo en general, en su contribución a la calidad y la equidad de la educación.

Pero también resulta indispensable abordar la calidad como un concepto totalizador que integra los diferentes aspectos y los interrelaciona entre sí de forma dinámica.

Lo importante es no simplificar en exceso lo que es por naturaleza complejo. Al hacerlo caeríamos no sólo en un error, sino en una suerte de manipulación que en nada ayuda a mejorar la educación.

## **Un concepto integral e integrador**

Fe y Alegría, en su Congreso Internacional celebrado en Bogotá en el año 2003, realizó una reflexión alertando sobre la necesidad de tomar en consideración los polos entre los que se mueven los diferentes conceptos de calidad; polos que no deberían ser excluyentes sino complementarios. Se trata de tensiones que sería importante integrar para acercarnos a un discurso en el que podamos reconocernos, si no todos los actores implicados en el hecho educativo, al menos un amplio abanico de los mismos.

### **Primera tensión: entre la educación como formación y las competencias**

En la modernidad, la educación busca integrar a los educandos en la sociedad, convirtiéndolos en ciudadanos y ciudadanas que participen en la producción de la riqueza social de la nación y en los procesos culturales de los entornos en que habitan. Por su parte, la globalización prioriza un tipo de saber instrumental orientado a la empleabilidad. Desde esta perspectiva, el centro de todo proceso educativo es la adquisición de competencias prácticas adecuadas al mundo laboral.

La superación de esta tensión supone optar por una educación que haga compatibles las exigencias formativas de una genuina educación popular integral transformadora y liberadora, con las competencias esenciales que requieren los tiempos actuales para el trabajo productivo y el ejercicio de una ciudadanía responsable.

### **Segunda tensión: entre el rendimiento académico y los factores asociados**

Existen una serie de estándares homogeneizados, en torno a destrezas cognitivas, que son utilizados invariablemente para medir la calidad de los aprendizajes. Por otra parte, los estudios críticos vienen mostrando que existen factores asociados a las desventajas educativas de los grupos más pobres y excluidos. Estos factores hacen que procesos educativos a los que todos acceden por igual, lejos de acortar diferencias, terminen profundizando las desigualdades.

Aparentemente, los centros escolares y programas formativos y de capacitación están fundamentados sobre bases de igualdad. Pero esto, en la práctica, no es cierto, puesto que se obvian un conjunto de aspectos fundamentales. Aspectos como el capital cultural de las familias, la nutrición, la cultura de los pares de edad, el acceso a medios tecnológicos, entre otros, influyen de manera determinante en los resultados educativos.

Es preciso acercar posiciones entre un enfoque que privilegia una supuesta objetividad del conocimiento y otro que, en nombre de las condiciones de desventaja, niega la posibilidad de medición del rendimiento. Para ello se van a requerir procesos educativos y evaluativos más integrales que tomen en cuenta los factores que profundizan las desigualdades.

### **Tercera tensión: entre la justicia social y la justicia educativa**

El problema de la injusticia social, sobre el que asientan todas las demás injusticias como la educativa, no puede ser soslayado ni ignorado. No obstante, sería excesivamente simplificador diseñar el sistema educativo en función exclusivamente de superar la falta de igualdad de oportunidades, olvidando otros fines que también le son propios a la educación.

Esta tensión solamente se podrá resolver si se coloca la justicia social en la esfera de los principios, la justicia educativa en la esfera de la acción, y la equidad y la discriminación positiva en la esfera de las relaciones educativas.

### **Cuarta tensión: en los términos para nombrar y calificar lo educativo**

La cuestión terminológica tiene su importancia. La mayoría de los que hoy se utilizan en los discursos de calidad educativa (eficacia, eficiencia, productividad, pertinencia o impacto), son tomados del mundo empresarial. Son muchos los que rechazan utilizar esta terminología en el campo educativo, para evitar su tecnificación y desvirtualización.

Más que cambiar de términos, será necesaria una reconceptualización cualificadora de los mismos, desde una visión más pedagógica e integral.

### **Quinta tensión: la diferencia entre las formulaciones teóricas y las prácticas diarias**

La investigación educativa es imprescindible, pero es en el quehacer diario de los centros educativos donde se realiza y se expresa la calidad de una propuesta educativa. Allí también se experimentan las debilidades, las fortalezas y las contradicciones de las formulaciones teóricas.

Es imprescindible que aquellos que elaboran discursos teóricos sobre la calidad se mantengan próximos y en permanente diálogo con la realidad, involucrando a los distintos actores educativos en la valoración de sus prácticas y su transformación.

## **4. La calidad para el Movimiento Fe y Alegría**

Decíamos al inicio de este artículo que el concepto de calidad al que uno se adscribe depende mucho de su visión de la realidad. ¿Desde donde mira la realidad el Movimiento Fe y Alegría? Al menos intenta hacerlo desde la realidad de los pobres y los excluidos, es decir, desde los intereses de las grandes mayorías de las poblaciones de América Latina y el Caribe:

*“Fe y Alegría, desde su fundación en 1955 hace una opción por los pobres y, en coherencia con ella, escoge los sectores más necesitados para realizar su acción educativa y de promoción social; desde allí, dirige a la sociedad en general su reclamo constante en búsqueda de un mundo más humano”.<sup>20</sup>*

En consecuencia, nuestro abordaje de la calidad parte de este posicionamiento al que Fe y Alegría trata de ser fiel: el acompañamiento a las grandes mayorías empobrecidas.

### **En el marco de la educación popular**

Fe y Alegría, en el Ideario Internacional que acabamos de citar, expresó su opción de ser Movimiento de Educación Popular, tomando ésta como referente de todos sus programas. Ser Movimiento de Educación Popular implica:

---

[20]. Congresos XV y XVI de Fe y Alegría (1984, 1985). *Ideario Internacional*. Mérida, San Salvador.

*“...la permanente desestabilización creativa, la relectura continua de la realidad desde los intereses de los pobres y excluidos, en una actitud de comprobada búsqueda, con grandes dosis de audacia, de inconformidad, de autocrítica sincera y constante, de modo de superar las incoherencias y adecuar las prácticas a las exigencias y retos que plantea la realidad siempre cambiante y el empobrecimiento y exclusión crecientes de las mayorías”.<sup>21</sup>*

El objetivo principal de la educación popular es contribuir al empoderamiento de las personas y a la transformación de nuestra sociedad. Cuando hablamos de calidad, entonces, pensamos en una educación que responda a ese propósito.

La educación popular ha tenido su particular desarrollo en América Latina. En los años 60 del pasado siglo tuvo una especial relevancia, vinculada a las teorías y prácticas que abogaban por modificar las relaciones desiguales en el ámbito mundial. Cobra fuerza la teoría de la dependencia y se ve la necesidad de construir un proyecto educativo que esté en consonancia con los ideales de transformación social.

Su punto de partida fue el mundo real de los sujetos de los sectores populares. Se buscaba descubrir y entender las relaciones de poder existentes y los procesos que la conformaban. Mediante un proceso de concientización que desembocaba en la acción, se pretendería contribuir a enfrentar las estructuras de opresión e injusticia que generaban la pobreza y la exclusión.

Muchos se preguntan si aquellas tesis de antaño tienen hoy vigencia y bajo qué parámetros, puesto que es evidente que la realidad encierra hoy unos perfiles bien distintos bajo el signo de la globalización.

Consideramos que sigue siendo una propuesta válida, pero que la sociedad vive un momento que requiere de una ruptura con los mitos tradicionales de la educación popular. Se trata de trascender los conceptos y abordajes metodológicos y pasar a hacer una retroalimentación a partir de los acumulados empíricos e históricamente organizados que permitan construir nuevos conocimientos.

En realidad, se podría decir que la educación popular, tanto desde su perspectiva filosófica como en su planteamiento político—pedagógico, está hoy más viva que nunca y se desarrolla de manera permanente en las comunidades, promoviendo la participación de estas en el desarrollo local, en la formación y capacitación, en las iniciativas políticas por construir una sociedad mejor, así como en la educación formal y en algunas experiencias estatales.

---

[21]. XXXII Congreso Internacional Fe y Alegría. (2001). *La educación popular hoy y su concreción en nuestras prácticas*. Guatemala.

## La calidad educativa para Fe y Alegría

En coherencia con la intencionalidad y perspectiva adoptada por Fe y Alegría, su concepto de calidad apunta a la integralidad del ser humano en contextos complejos y cambiantes.

Educación de calidad para Fe y Alegría es:

*“...la que forma la integralidad de la persona potenciando el desarrollo pleno de todas sus dimensiones, la que valora su unicidad individual y su pertenencia socio-cultural favoreciendo la apropiación y construcción personal y colectiva de conocimientos, actitudes y habilidades; es la que capacita para mejorar la calidad de vida personal y de la comunidad, comprometiendo a las personas en la construcción de una sociedad más justa y humana. Educación de calidad es, desde nuestra perspectiva, la que se caracteriza por una práctica educativa y de promoción social entendidas como proceso concientizador, transformador, participativo, solidario, reflexivo, relevante, creativo, equitativo, eficiente y eficaz, elaborado desde y con los excluidos, que promueve un liderazgo grupal sin exclusión, donde cada uno tiene un lugar en el quehacer de la comunidad”.*<sup>22</sup>

Esta definición comprende varios aspectos:

- **La centralidad e integralidad del ser humano.** El ser humano, considerado en su integralidad, es el centro de todo proceso educativo. La calidad educativa se refiere a la totalidad de la persona, por lo que no es posible privilegiar unos aspectos (aprender a hacer y a conocer), frente a otros (aprender a ser y a vivir en comunidad).
- **Educación inclusiva y justa.** Lo importante es acoger a todas las personas, vengan de donde vengan, sean como sean y traigan las experiencias que traigan. Ofrecer a cada cual lo necesario para vivir una vida plena y saludable. Una educación de calidad se opone a la excelencia basada sobre prácticas excluyentes, y busca la excelencia para todos. Esto implica discriminar positivamente a los que vienen con mayores carencias, tratando de compensar las desigualdades de origen. La inclusión no está reñida con la eficiencia, pero el juicio sobre ésta debería hacerse a partir de criterios relacionados con la lógica pedagógica y no con la económica.

---

[22]. XXXIV Congreso Internacional de Fe y Alegría (2003). *La calidad de la educación popular. Una aproximación desde Fe y Alegría*. Bogotá.

- **Educación para la democracia plena.** La visión de la educación en una sociedad de mercado, individualista y competitiva, conlleva una noción de calidad que selecciona a los mejores y arrinconan a los que no se adaptan. Fe y Alegría cree en una sociedad democrática plena, política, social y económicamente, lo cual implica la participación de todos y todas, cualesquiera sean sus capacidades, en su construcción y desarrollo.
- **Cultura popular y comunidad.** Los valores culturales de las clases populares pueden convertirse en motor de la transformación social que buscamos. Es preciso entonces acompañarlas, potenciando su visibilidad y participación en el debate público.

### Los factores de la calidad

Entendiendo de este modo la calidad, como un elemento complejo y que abarca diversos aspectos y dimensiones, podríamos agrupar en cuatro factores básicos el conjunto de elementos que, interrelacionados entre sí, aportan calidad a un proceso educativo. Estos factores son: el contexto, los recursos, los procesos y los resultados.

La educación nunca tiene lugar en el vacío. Cualquier proceso de enseñanza –aprendizaje se da en un **contexto** específico, del cual se nutre y al cual pretende responder. Sin conocer de qué modo afecta al imaginario de educandos y educandas el clima social del entorno, sus relaciones familiares o el creciente influjo de los medios de comunicación, no será posible establecer estrategias pedagógicas adecuadas que redunden en la calidad de los aprendizajes. De ahí la importancia de la relación permanente entre la escuela y su entorno circundante. Como ha señalado Jorge R. Seibold:

*“El primer factor es el «contexto sociocultural» en el cual la institución escolar vive y se desarrolla. Ella no vive en el aire. Necesita un «hábitat» o marco cultural-axiológico y socioeconómico en el que esté inscrita y con el cual mantenga un permanente flujo y reflujo de dar y recibir. Es en este medio donde se descubren las aspiraciones y necesidades más elementales de la familia y de la comunidad. Los alumnos serán vivos portadores de un imaginario social rico en determinaciones tradicionales, modernas y postmodernas que introducirán en el aula, y que será responsabilidad del docente descubrir, reconocer y alentar a fin de reelaborarlo con nuevos y significativos saberes. Así se formará un «clima» incultrado propicio para el reconocimiento de las identidades personales y para el acrecentamiento de la calidad educativa”.*<sup>23</sup>

[23]. Seibold, Jorge R. (2000). Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 23. Madrid: OEI.

Los **recursos** no son determinantes para la calidad educativa, pero no hay duda de que una distribución y utilización adecuada de los mismos tiene incidencia sobre el proceso educativo. En cualquier caso, resulta importante subrayar que los recursos materiales tienen importancia en tanto en cuanto se dispone de recursos formales para su aprovechamiento óptimo. Merari Flores, de la Universidad del Valle de México, reflexionando sobre la dotación de recursos desde un plano de equidad lo hace en los siguientes términos:

*“Para ser plena, esta justicia debe focalizar acciones en favor de los más pobres, en dos líneas complementarias: la primera, es la que provee recursos materiales para posibilitar la enseñanza-aprendizaje, como pueden ser los recursos de infra-estructura, de materiales didácticos, los refuerzos alimentarios, la vestimenta, la salud, etcétera; la segunda, es la que provee apoyo directo de las propias prácticas pedagógicas que tienen lugar en ese marco. De nada valdría enviar libros de lectura (recursos materiales) a esos sectores, si los maestros no disponen de los medios didáctico-pedagógicos (recursos formales) imprescindibles para que los alumnos puedan progresar en la lectura comprensiva de esos textos”.*<sup>24</sup>

El tercero de los factores señalados son los **procesos**. Desde nuestra perspectiva, estos son el elemento primordial a la hora de determinar la calidad de la educación. Procesos que suponen la interrelación de un amplio número de elementos: la relación enseñanza aprendizaje, la gestión del centro, la organización, la administración, la relación con la comunidad, etc.

Estamos de acuerdo con aquellos autores que, alejándose de definiciones simplistas, entienden que la calidad educativa no se puede medir solamente en función de sus resultados, siendo éstos necesarios e indispensables. Pero la educación es un hecho más complejo, aunque esto nos exija esfuerzos superiores para evaluarla y para mejorarla.

Según Cano García la calidad debería entenderse como un proceso de construcción continua más que como resultado: *“...la calidad va más allá del rendimiento más o menos alto (si, por ejemplo, éste no se acompaña de un proceso de aprendizaje satisfactorio). Consideremos la calidad como un proceso, como trayecto o como camino más que como producto final a pesar de la dificultad de su evaluación”.*<sup>25</sup>

Por último están los resultados, los cuales evidentemente son muy importantes pero que son, a su vez, consecuencia de los tres factores anteriores. Sería absurdo no aspirar a conseguir unos resultados adecuados como colofón al proceso educa-

[24]. Flores, M. (2004). Calidad de la educación. Reflexiones en torno a su conceptualización. *Revista Episteme*. México: Universidad Vallé de México.

[25]. Cano García (1998). *Evaluación de la calidad educativa*, Madrid: La Muralla.



tivo. Pero esos resultados deberían estar en consonancia con la lógica de una educación integral y, por lo tanto, responder a las diferentes dimensiones individuales y comunitarias en las que educandos y educandas pueden y deben desarrollarse. Lo que nos parece en todo punto inadecuado es situar en el centro de todos los intereses, resultados únicamente cuantitativos, descuidando además los factores cuya interrelación nos lleva a aquellos.

### **La calidad a la que aspiramos**

Una vez definido lo que entendemos por calidad, desde qué perspectiva nos situamos para definirla y cuáles son los factores que inciden sobre ella, una buena manera de seguir profundizando en el tema es explicitar el horizonte hacia el cual pretendemos dirigirnos. Es decir, finalmente la calidad tiene que concretarse en unas prácticas cotidianas, prácticas en las que están involucrados los alumnos, los docentes y los centros educativos en su conjunto. A continuación, mostraremos lo que desde nuestro punto de vista identifica a educandos, educadores, educadoras y centros educativos, bajo los parámetros de una educación de calidad.

### **El perfil del educando y de la educanda**

Toda acción educativa de calidad debería buscar la formación integral y multidimensional de la persona, entendiendo aquella como la que le permita vivir en plenitud y responsabilizarse de su propia transformación y la de su contexto.

Entendemos la integralidad como una propuesta pedagógica que incida en todas estas dimensiones: psico-afectiva, espiritual, corporal, intelectual, socio-política, productiva, estética, cultural, ética e histórica. En el Congreso Internacional de Fe y Alegría celebrado en Bogotá en el año 2003, se definieron las competencias esperadas para cada una de estas dimensiones.<sup>26</sup>

Por consiguiente, el perfil del educando en una educación de calidad debería expresarse en competencias derivadas de estas dimensiones, lo que implica conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Todo ello, no solo en función de la empleabilidad, sino también del “aprender a ser”, que enriquece nuestra vida y transforma nuestro contexto.

La educación de calidad no solo debe formar para el trabajo productivo y para la ciudadanía responsable. Estos son elementos básicos, sin duda, Pero tan importantes como aquellos son las competencias cognitivas, valorativas y ético-políticas.

---

[26]. XXXIV Congreso Internacional de Fe y Alegría (2003). *Op. Cit.*

## Las cualidades de los educadores y las educadoras

Sin educadores no hay educación de calidad posible. Todos los demás elementos son importantes pero el profesional de la educación es fundamental e indispensable. Entendemos que en un contexto de educación de calidad, el educador y la educadora son personas en superación continua y con un crecimiento personal y profesional permanente. Claro que para contar con profesionales reflexivos, que aprendan de sus prácticas e incorporen sus aprendizajes a procesos de innovación educativa, es imprescindible que gocen del reconocimiento social y de las condiciones materiales que hoy no tienen en la mayor parte de nuestros países.

También es preciso que tengan una formación adecuada, tanto inicial como permanente, a lo largo de toda su vida profesional.

Desde nuestro punto de vista, los educadores y educadoras de calidad deberían poseer las siguientes competencias:

a) Diseñan ambientes, animan climas educativos y promueven la creación de espacios y experiencias significativas de participación y aprendizaje, que permitan al alumnado y participantes ampliar sus saberes.

b) Conocen las áreas del conocimiento, ciencias o disciplinas de las propuestas educativas; la realidad de sus educandos, del entorno familiar, comunitario, local, nacional y mundial.

c) Generan procesos democráticos de participación y toma de decisiones, entienden y aceptan las diferencias, y desarrollan un espíritu crítico constructivo.

d) Brindan confianza y seguridad y se relacionan con las personas que le rodean de manera asertiva.

e) Demuestran coherencia entre lo que dicen y hacen; manifiestan vocación de servicio, valores y actitudes positivas para el desarrollo de la comunidad educativa.

f) Están dispuestos y dispuestas a la formación y autoformación permanente, y se comprometen con su trabajo y desarrollo profesional.

g) Investigan los contenidos, la cultura, la historia de su entorno y del hecho educativo, y asumen el aula como un laboratorio o taller de aprendizajes significativos, tanto para su alumnado como para él mismo, lo que les va a permitir seguir aprendiendo de un modo permanente.

h) Desarrollan el proceso educativo de la comunidad en base al diálogo compartido, la lectura de la realidad, el respeto mutuo, a la luz del horizonte al que se pretende llegar.

i) Proponen permanentemente estrategias creativas, productivas y motivadoras que respondan adecuadamente al reto de la construcción de un mundo más justo.

En síntesis, el educador o educadora de calidad es aquel profesional reflexivo que está en constante desarrollo, deseoso de aprender, de mejorar, consciente de sus valores, pero también de sus carencias que pueden ser asumidas como retos para una mejora constante de su desempeño.

### **La calidad en un centro educativo**

Desde nuestro punto de vista, y de acuerdo a lo que hemos venido planteando, la calidad en un centro educativo supone atender a un conjunto de factores que se interrelacionan entre sí dinámicamente. Los fundamentales son los siguientes:

a) **La claridad del proyecto educativo del centro.** Un plantel educativo que aspire a la calidad educativa debe tener claros sus objetivos y líneas de acción, diseñando su estructura organizativa en función de las primeras. Por otra parte, el centro debe responder al contexto en que se haya inmerso, a su realidad, intereses y necesidades, tratando que sus objetivos estén consensuados socialmente.

b) **El papel de la dirección y del equipo directivo.** El liderazgo tiene una influencia decisiva para fomentar la calidad. Los equipos directivos no pueden agotar su labor en las tareas administrativas. Ante todo, deben ser educadores y preocuparse de promover un buen clima en el centro.

c) **La calidad de los profesionales de la educación.** Como ya se ha dicho, no existe calidad educativa sin calidad de los educadores. Ellos son la pieza clave.

d) **Vinculación de la escuela con la comunidad.** La familia y la comunidad tienen un importante papel que jugar en orden a una educación de calidad. Su participación efectiva en la vida del centro educativo y en la de su alumnado es tan importante como la participación del centro en la vida comunitaria.

e) **El estado nutricional y la auto imagen de los niños y niñas.** Los menores debe tener sus carencias básicas resueltas para poder optimizar la oferta educativa. Aun no siendo responsabilidad directa del centro educativo, éste debería preocuparse, dentro de las posibilidades a su alcance, de favorecer estos aspectos.

f) **La infraestructura y dotación del centro educativo.** Estos elementos son sin duda importantes para alcanzar la calidad educativa, aunque no son la clave de la misma. Ayudan en la medida en que son instrumentos al servicio de los aspectos anteriormente citados. Por eso es importante una buena gestión de los mismos. No cabe ignorar la importancia de la distribución de los espacios, la utilización adecuada de los recursos, etc.

En definitiva, la acción educativa se nutre de muchos factores internos y externos que, adecuadamente interrelacionados, dan lugar a procesos que posibilitan la ca-

lidad. A continuación, analizaremos brevemente en que consistirían esos procesos para el Movimiento Fe y Alegría.

## **Los procesos que posibilitan la calidad**

Los procesos educativos son, para Fe y Alegría, los que hacen posible la calidad de la educación. Estos se dan en un triple ámbito: la enseñanza-aprendizaje, la gestión de los centros educativos y las relaciones de convivencia que se establecen. Estos tres procesos se relacionan entre sí, de manera que los cambios introducidos en uno de ellos condicionan al resto, y configuran un marco de procesos que, en su conjunto, conforman una cultura educativa determinada.

### **Procesos de enseñanza-aprendizaje**

El Movimiento Fe y Alegría propone que los procesos de enseñanza-aprendizaje tengan estas características:

a) Los educandos y educandas, con sus culturas y saberes, deben ser los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje. Por eso, la planificación y evaluación deben partir de un diagnóstico riguroso y sistemático de sus intereses y necesidades, de su realidad social y cultural, buscando despertar su motivación y deseos de aprender. Los saberes previos y las experiencias de cada persona se consideran como puntos de partida.

b) Que el aprendizaje sea significativo en función de los objetivos que se pretenden alcanzar y se garantice que todos los educandos y educandas adquieran las competencias esenciales para seguir aprendiendo de un modo personal y autónomo.

c) Las estrategias y metodologías serán las apropiadas para lograr el aprendizaje del alumnado, en forma progresiva, aunque sea lenta, de acuerdo a las posibilidades de cada uno, atendiendo la diversidad de caracteres, ritmos, modos de aprender, etc., favoreciendo a aquellos y aquellas que tienen menos posibilidades y oportunidades de salir adelante.

d) Disponibilidad de recursos didácticos apropiados y pertinentes a cada situación y estrategias de aprendizaje, aprovechando al máximo los recursos con que cuenta el centro: talleres, biblioteca, canchas, laboratorios, salón de informática, en la medida de las posibilidades, apelando a la creatividad ante las ausencias.

e) El plan de evaluación del rendimiento debe tener una función formativa y permitir revisar los procesos y resultados para reorientar lo que haga falta y ayudar a

cada educando en sus necesidades específicas. El error no se castiga, sino que se asume como oportunidad de aprendizaje.

f) Se promueve la investigación y la reflexión como medios para la búsqueda del conocimiento y la verdad, y se genera mediante ellos el afán por conocer y aprender. Alumnado, educadores y educadoras, asumen un rol activo y participativo, de modo que los contenidos se presentan como medios para resolver situaciones problemáticas.

g) Educadores y educadoras son parte fundamental; en consecuencia, es necesario que sean formados con las características y cualidades personales que les permitan enriquecer los procesos de enseñanza aprendizaje. Las propuestas curriculares deben tener como objetivo educar para la vida, incluyendo y adaptando los conocimientos científico-técnicos al servicio de una educación integral orientada a dar respuesta a los problemas sociales. Además, deben priorizar que los educandos y educandas aprendan, más que conocimientos memorísticos, los mecanismos y procedimientos necesarios para actualizar y profundizar sus conocimientos durante toda su vida, es decir, para que aprendan a aprender. Además, se deberá garantizar que los ambientes educativos propicien estos aprendizajes.

De manera complementaria es necesario articular los factores emocionales, psicosociales y culturales de los educandos, para facilitar la construcción de su identidad personal y colectiva, mediante el desarrollo de las siguientes capacidades:

- detectar, expresar y analizar las propias emociones y vivencias afectivas;
- detectar y valorar el sentido del propio ámbito socio-cultural;
- tomar conciencia de la pluralidad y riqueza de los lenguajes y códigos expresivos de la cultura/sociedad propia y las de otros, con la capacidad para apropiarse de ellos de manera personal y creativa;
- construir sentido, de manera dinámica y crítica, de la propia historia personal, familiar y social;
- expresar de manera no conflictiva las propias vivencias y exigencias reconociendo las necesidades de los demás y las de otros grupos culturales;
- analizar crítica y realistamente la propia personalidad y la realidad social, comprometiéndose a la transformación personal y social.

Todo lo anterior debe aparecer de manera explícita en el proyecto curricular de cada centro y programa, que debe ser elaborado con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa y estar en revisión y actualización permanentes.

## Procesos de convivencia

Los procesos de convivencia también deben considerar la centralidad de la persona, la promoción y vivencia de valores humanos y la construcción de lo comunitario. La sociedad que queremos debe hacerse ya realidad en los centros y programas de Fe y Alegría. Por tanto, deben ser procesos concebidos para reforzar los de enseñanza-aprendizaje y fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia.

Los valores que es necesario afianzar para la convivencia son la participación, el pluralismo, la libertad, la justicia, el respeto mutuo, la tolerancia, la solidaridad, la racionalidad comunicativa. La tolerancia que permite reconocer y aceptar al otro, el pluralismo que lleva a respetarlo y la solidaridad, que alimenta la lucha por la igualdad y la libertad de todos, son actitudes y convicciones democráticas que la escuela debe favorecer en la construcción de la cultura de la participación.

El manejo de los conflictos mediante el debate, la negociación y la confrontación pacífica, sin recurrir a la violencia y sin silenciar a nadie, son el camino para la transformación de la escuela y el aporte a la sociedad intolerante y violenta en que vivimos. Los procesos de convivencia que Fe y Alegría propone deben fomentar ambientes donde:

a) El aprendizaje y las relaciones entre los distintos sujetos del proceso educativo se sustenten en el diálogo y la negociación cultural que permiten conocer y aprender del otro, desde la aceptación de la diversidad. Los contenidos que se abordan y los valores que se proponen se deben relacionar y adecuar a los elementos de la cultura propia de la comunidad.

b) La disciplina sea ejercida con cariño y firmeza, generando conciencia de respeto al otro, responsabilidad y autonomía. Esta disciplina así entendida no debe provocar la sumisión, masificación, temor, obediencia ciega, sino la responsabilidad, autonomía y respeto. La disciplina se entiende como el ejercicio del propio educando para fortalecer su voluntad de acción y reflexión. Las normas disciplinares deben ser construidas de modo participativo, han de ser revisables y flexibles, y aceptadas por la comunidad educativa.

c) Se valoren los éxitos y logros del alumnado, aunque sean parciales, y se comprenden sus fallos ocasionales, en especial de los que tienen mayores carencias afectivas y sociales y muestran necesidades educativas especiales.

d) Los ambientes de aprendizaje sean espacios alegres, motivadores, de trabajo y producción.

e) Se promueva la relación, el compromiso y el espacio de encuentro con la comunidad y las organizaciones. Los manuales, reglamentos o normas que regulan las relaciones y la convivencia deben servir para orientar conductas, manejar conflictos

y legitimar la participación. Las normas y pautas de convivencia deben buscar la inclusión y la recuperación de las personas, no la exclusión educativa.

### **Procesos de gestión**

Una gestión de calidad en los centros y programas de Fe y Alegría debe considerar:

a) Un equipo directivo que se responsabiliza por la animación, revisión, evaluación y reelaboración permanente del proyecto educativo, ejerce el liderazgo institucional en la gestión de acuerdo a la filosofía de Fe y Alegría, promueve una cultura democrática, participativa y, también, de responsabilidad y rendición de cuentas.

b) El acompañamiento formativo a los diferentes miembros de la comunidad educativa (docentes, padres y madres y representantes, personal administrativo y personal no docente) y la creación de un ambiente motivador, de entusiasmo y comunicación.

c) La existencia de un proyecto educativo construido con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa y de procesos de evaluación del proyecto acordes con sus objetivos.

d) Espacios autónomos de participación y organización, con formas de gobierno democrático, en las que se vivencian los valores de respeto, tolerancia y solidaridad. Se potencia la participación mediante equipos de trabajo de los diferentes miembros de la comunidad educativa.

e) Dinámicas de estímulo, motivación y reconocimiento a la labor del personal.

f) Espacios de diálogo para la resolución de conflictos mediante la negociación y enmarcados en los valores que deseamos fomentar.

g) Espacios de encuentro con las escuelas cercanas, la comunidad y las organizaciones populares para favorecer las alianzas comunitarias.

h) Existencia de instancias organizativas y cauces que garanticen la participación de todos los actores en las decisiones que les competen.

i) Canales de comunicación e información definidos y conocidos por toda la comunidad educativa.

j) Concepción de una gestión en red considerando la misma como elemento transversal.

k) Una administración de los recursos económicos transparente y organizada en función de la atención a las prioridades del proyecto educativo.

l) La centralidad de lo pedagógico en la gestión.

## **5. Políticas públicas educativas al servicio de la calidad educativa**

Complementariamente a las líneas de acción que se pueden promover desde la autonomía de los centros escolares, es imprescindible, como hemos defendido a lo largo de todo este artículo, buscar puntos de consenso que nos permitan avanzar hacia grandes compromisos por la educación. Compromisos consensuados por un amplio espectro de actores sociales, pensando en propiciar cambios que puedan generar transformaciones duraderas a medio y largo plazo.

A continuación y, a modo de conclusión, proponemos una serie de políticas públicas educativas de cara a mejorar la calidad de nuestros sistemas educativos. No son ni mucho menos una lista cerrada, pero constituyen, a nuestro juicio, un conjunto de medidas básicas que pueden ser asumidas como pertinentes por el conjunto de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe.

Con el objeto de ordenar mejor las propuestas, tomamos la distinción en tres ejes que propone Inés Aguerrondo, quien, como hemos señalado al comienzo de este artículo, sugiere que la calidad educativa debería estar estructurada operativamente en torno a tres ejes: epistemológico, pedagógico y organizativo-administrativo.

### **En lo epistemológico**

- Auspiciar la creación de espacios que lleven a la reflexión y toma de decisiones consensuadas y permanentes sobre los conocimientos socialmente válidos que deben ser abordados por los sistemas educativos en cada uno de sus niveles y etapas.
- Promover la renovación, actualización y flexibilización de los contenidos curriculares, adaptándolos a las necesidades, saberes y procesos de los educandos en diferentes tiempos y lugares.

### **En lo pedagógico**

- Impulsar y promover decididamente una transformación de las prácticas pedagógicas hacia modelos de aprendizaje constructivistas en los que el alumnado se sitúe en el centro del proceso.
- Dotar al docente de la corresponsabilidad y formación necesaria para liderar procesos de enseñanza – aprendizaje significativos y de calidad.



- Aplicar medidas compensatorias que se dirijan a desarrollar en los sujetos competencias que favorezcan la inclusión social y la transformación de la sociedad. La calidad va ligada a la equidad.
- Desarrollar indicadores amplios de calidad y modelos de evaluación que permitan dar seguimiento a los procesos educativos, introduciendo los cambios pertinentes para el aumento de su calidad.

### **En lo organizativo-administrativo**

- Promover la autonomía escolar proveyendo a los centros de los medios materiales, asistencia técnica, formación y recursos humanos suficientes para que los mismos se constituyan en el motor de la innovación educativa, en un marco de participación democrática e inclusión de todos los actores sociales implicados en una comunidad de aprendizaje.
- Establecer mecanismos que recojan y difundan las experiencias sistematizadas y hagan posible la difusión de saberes y prácticas educativas que incrementen la calidad de los aprendizajes en contextos más amplios.
- Desarrollar procesos permanentes de investigación y evaluación, que permitan al Estado y a la sociedad dar seguimiento a los procesos de mejora de la calidad educativa.



# **Problemática del docente en América Latina: desafíos para la calidad y la equidad de la educación en la región**

JOSEFINA F. BRUNI CELLI

## Introducción

Entre 1999 y 2006 se realizaron abundantes estudios multinacionales en los que se exploraba la problemática del docente latinoamericano en diversos ámbitos: carreras e incentivos, formación, condiciones de trabajo, salarios y sindicalismo docente. Su finalidad en todos los casos ha sido la misma: conocer el estado de cosas en esos ámbitos a fin de alimentar la formulación de agendas de políticas públicas para el sector educativo en América Latina.

Cabe destacar que esta inversión en investigación se hizo tras una década de reformas en el sector educativo en toda la región. La agenda de reformas era diversa y contenía unos cuantos aspectos rechazados por el sindicalismo docente: tentativas de modificar los estatutos de carrera, políticas de descentralización que modificaban la arena de negociación entre sindicatos y Estado, y sistemas de evaluación que restaban control al sindicalismo sobre la gestión de personal. Pero también incluyó aspectos mejor acogidos y, por ende, políticamente menos controvertidos, como dar un vuelco hacia el constructivismo en los currículum nacionales.

Fue muy probablemente durante este período, en el que se verificaron las reservas de docentes y sindicatos ante la reforma y se cayó en cuenta de la magnitud de la tarea de prepararles para poner en marcha el nuevo modelo curricular, que se fue perfilando la necesidad de invertir en investigación sobre los docentes. También motivaron, nueva investigación sobre su problemática laboral y su formación, algunos hallazgos de los estudio de PISA y del Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación (LLCE), entre los cuales se destacaba que el clima en el aula, la autoestima de los profesores y sus expectativas respecto a los estudiantes son factores asociados con el desempeño docente y el rendimiento escolar de los alumnos.

El presente trabajo intenta sintetizar lo contenido en ese conjunto de estudios en lo referido a la *problemática docente*. Concretamente, el informe hace un recorrido por el estado de cosas en cuanto a las prácticas, procesos, situaciones y condiciones que parecen afectar la calidad del trabajo del docente en el aula, así como la cantidad y distribución de docentes calificados en los sistemas educativos y, sobre todo, en aquellas partes del sistema educativo que sirven a las poblaciones más vulnerables.

A lo largo del texto se hace referencia a políticas pasadas que enmarcan la problemática actual, así como a ensayos o esfuerzos que actualmente se realizan para atenderla. El artículo cierra con un recorrido de las principales propuestas de políticas encontradas en los estudios revisados y hace referencia a algunos debates no resueltos con relación a ciertas políticas.

## 1. Políticas públicas en las décadas de los 80 y los 90 y avances en profesionalización de la docencia

En los últimos 25 años, los gobiernos de América Latina han hecho importantes esfuerzos a favor de la profesionalización, en el sentido de elevar el prestigio y posición social de los cuerpos docentes de sus países. En primer lugar, desde principios de la década de los 80 se ha avanzado en un proceso de *tercerización* de la formación docente; esto es, se ha ido trasladando la formación profesional de escuelas normales, ubicadas en el nivel de educación media, a institutos pedagógicos superiores o universidades de tercer nivel.

Asimismo, se han venido instaurando, en todos los países, leyes, reglamentos o estatutos que norman específicamente la carrera en lo referido a ingreso, retiro, traslados, promociones, escalafones, ascensos, jubilación, estabilidad, remuneración, régimen disciplinario y evaluación. Entre otras cosas, estas normas establecen calificaciones para ingresos y ascensos.

Finalmente, a partir de 1980, la titulación de docentes empíricos ha sido política de estado en casi toda América Latina. En tal sentido, se ha hecho un importante esfuerzo por facilitarla, con ofertas flexibles de estudio, y de motivarla, mediante una ampliación de los diferenciales salariales entre graduados y no graduados.

Paradójicamente, avances como la tercerización, la titulación y la instauración de marcos normativos para la carrera, no han sido acompañados de mejoras en la valoración social del trabajo docente. La investigación revisada coincide en que el prestigio y la posición social de los docentes son bajas en América Latina. Incluso, algunas de estas investigaciones afirman que su prestigio y origen socio cultural es hoy inferior que hace 30 años.

## 2. El problema del bajo estatus social

Los docentes perciben su escasa valoración, lo que *“ha provocado desmotivación en los docentes en ejercicio y en los jóvenes estudiantes que buscan su futura profesión”*<sup>1</sup>, así como *“deserción de cuadros docentes”*<sup>2</sup>. Los estudios de Braslavsky y Navarro<sup>3</sup>

---

[1]. Saravia, Luis Miguel y Flores, Isabel. (2005). *La formación de maestros en América Latina: estudio realizado en diez países*, Lima: PROEDUCA-GTZ/OREALC-UNESCO.

[2]. Braslavsky, Cecilia. (1999). Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores. *Revista Iberoamericana de Educación*, Monográfico: Formación Docente, Nº 19.

[3]. Navarro, Juan Carlos (ed.) (2002) *¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina*, Washington: IADB.

coinciden en que una alta proporción de docentes manifiesta que si pudieran volver a elegir, optarían por otra profesión porque “no se les reconoce”.

Se han identificado, como posibles causas del bajo estatus social de los docentes, las siguientes: sus inferiores salarios en comparación con otros profesionales, su estrato social de pertenencia y su género, mayoritariamente femenino.

### Profesionales con remuneración inferior

Desde el punto de vista de los sindicatos docentes, los salarios de los docentes en América Latina son bajos. Se ha documentado que hubo un deterioro del salario en la década de los 80; “en países como Argentina, República Dominicana y Uruguay, el salario real ha descendido notoriamente en los últimos años”.<sup>4</sup> Hay, ciertamente, variación entre países. En un estudio,<sup>5</sup> los salarios mensuales promedio de maestros de educación básica oscilaban entre \$100 (Nicaragua) y \$400 (El Salvador), con una media de \$230, monto muy inferior al sueldo aproximado de \$1.000 en países desarrollados.

¿Pero cómo se compara el salario de un docente con el de profesionales semejantes? Diversas investigaciones han mostrado que los docentes en efecto ganan menos. Sin embargo, todas estas mismas investigaciones también muestran que controlando por factores como nivel educativo, género, experiencia y horas trabajadas, el salario del docente sí es igual y a veces inclusive superior al de otros trabajadores comparables.

Las horas trabajadas se destacan como el principal factor explicativo de las diferencias que hay entre los ingresos anuales de profesionales docentes y no docentes. En promedio, las horas trabajadas por docentes son de 35 a la semana; otros profesionales equivalentes trabajan 50 horas a la semana.

Existe una controversia entre quienes, por un lado, consideran que el salario por hora es una buena medida del retorno económico de ser docente, y quienes piensan lo contrario. Estos últimos han observado que en los sistemas de administración de personal docente en América Latina, la dedicación horaria reconocida por las administraciones escolares “*está enteramente consagrada al trabajo en el aula y, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no incluye el trabajo de planificación, coordinación o evaluación*”.<sup>6</sup> Esto implica que la dedicación horaria formal de 35 horas promedio subestima la verdadera carga laboral del docente. Este grupo de investigadores hace un llamado a “...que se reconozca que el día de tra-

---

[4]. Vaillant, Denise y Rossel, Cecilia (eds.) 2006. *Maestros de escuelas básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL/Editorial San Marino.

[5]. Los seis países son El Salvador, Uruguay, Honduras y Colombia, Nicaragua y República Dominicana.

[6]. Vaillant, Denise y Rossel, Cecilia. (2006). *Op. cit.*

*bajo docente debe incluir el tiempo pagado no solamente enseñando en el aula, sino también el incurrido en la preparación de clases, interacción con otros docentes, reuniones con estudiantes fuera del aula, tareas administrativas escolares y actividades de desarrollo profesional”.*<sup>7</sup>

Por otra parte, quienes asumen una posición contraria argumentan que en todas las profesiones las personas llevan trabajo para sus casas. Fuera como fuere, es un hecho en América Latina el no reconocimiento de las horas trabajadas fuera de aula, aún cuando éstas se laboren dentro de los centros educativos, parece afectar la percepción que se tiene del sueldo docente en los mercados de trabajo. Una investigación sobre percepciones de estudiantes de otras carreras arrojó que en su imaginario estudiar docencia significa vocación y mala remuneración.<sup>8</sup>

Sintomático de la baja remuneración asociada con el ejercicio de la docencia es el hallazgo, en una gran diversidad de investigaciones, de que “...muchos docentes tienen trabajos adicionales, para suplir sus ingresos”.<sup>9</sup>

### **Profesionales femeninos provenientes de estratos socio económicos inferiores**

Las investigaciones afirman que los bajos salarios y el escaso reconocimiento hacen poco atractiva la profesión docente. Sin embargo, no se observa una carencia de demanda por ingresar a las instituciones de formación docente; todo lo contrario, la demanda es alta y la oferta educativa se ha ido expandiendo en consecuencia. Lo que sí se observa es una segmentación de la demanda, en el sentido de que el interés por estudiar docencia se concentra en personas de los estratos socio económicos inferiores y de género femenino.

Se ha encontrado, repetidamente, que los estudiantes de educación provienen, en mayor proporción que los de otras carreras, de estratos socioeconómicos bajos. Al aspirar a un nivel educativo y remuneración superior y más estable que la de sus padres, constituyen un grupo social en ascenso hacia la clase media. A modo de ejemplo, “en el caso dominicano, varias investigaciones revelan que, por lo general, los docentes son los primeros profesionales de sus familias y provienen de hogares en los que el principal sustento era la agricultura”.<sup>10</sup>

[7]. Vegas, Emiliana; Pritchett, Lant; Experton, William (1999). *Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y la estructura de la remuneración. Paper Series* N° 38S. Washington: The World Bank.

[8]. Bruni Celli, Josefina; Ramos, Olga; González, Milko, (2002). *Venezuela: la importancia del ámbito institucional para el desempeño*. En Navarro, Juan Carlos (ed.) *¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: IADB.

[9]. Vegas et al. (1999). *Op. cit.*

[10]. Vaillant y Rossel. (2006). *Op. cit.*

Hay varias hipótesis acerca de las causas de la feminización de la profesión docente<sup>11</sup>, entre ellos el rol tradicional de la mujer, la posibilidad de combinar un horario de trabajo reducido con obligaciones en el hogar y, finalmente, la estabilidad, seguridad y jubilación temprana asociadas con el empleo docente. A estas, Piras y Savedoff agregan otra,<sup>12</sup> y es que las mujeres en el sector educativo<sup>13</sup> no enfrentan el tipo de discriminación que enfrentan en el sector privado, y que al compararse con sus homólogas en el sector privado, se sienten bien remuneradas.

Para resumir, se observan dos paradojas con relación al estatus de la profesión docente: la *terciarización* de la profesionalización docente ha coincidido con un estatus social bajo, y el estatus bajo no ha reducido la demanda de estudios de esa carrera. Sin embargo, la demanda de estudios está segmentada: se concentra en personas de los estratos socioeconómicos inferiores y en mujeres. Esta segmentación refleja que la docencia es una ruta de ascenso social para un determinado segmento de la población y que la docencia es una de las mejores opciones de trabajo para mujeres profesionales de ese segmento.

Subyace en este fenómeno un interesante proceso: a medida que se masificó la educación en América Latina, la docencia se convirtió en una profesión que, siendo menos remunerada, le fue brindando espacios y oportunidades de profesionalización y, por ende, de inclusión y movilidad a sectores sociales anteriormente excluidos del ejercicio profesional, lo que da cuenta de las paradojas. La combinación de atributos del docente asociados con este proceso (baja remuneración y exclusión reciente) explica el bajo estatus de esa profesión a los ojos de la sociedad latinoamericana.

### 3. El problema del capital cultural

Si bien las investigaciones revisadas mencionan la proveniencia socioeconómica de los docentes, la preocupación de sus autores se centra en otro factor empíricamente correlacionado con aquel: *“Es relativamente preocupante cuando se analizan los hogares de origen de quienes se dedican a la docencia...las diferentes encues-*

---

[11]. En la última década y media, en América Latina y el Caribe, la proporción de mujeres docentes se ha mantenido estable en 77% en el nivel de primaria, pero ha crecido de 49% a 65% en secundaria inferior y superior (UNESCO-IUS, 2006). En Argentina *“esto contrasta con el 35% de mujeres que trabajan en otras ocupaciones.”* (Vegas et. al, 1999).

[12]. Piras, Claudia y William D. Savedoff. (1998). *How Much Do Teachers Earn? Working Paper #375*. Washington: Inter-American Development Bank.

[13]. Alrededor de 80% del empleo docente es público en América Latina.



*tas...revelan que los maestros provienen, en una alta proporción, de hogares de bajo capital cultural...".<sup>14</sup>*

Estudios en varios países confirman la inferior preparación académica en la secundaria de quienes optan por la carrera de educación. Y una diversidad de investigaciones son motivadas por la pregunta de cómo hacer para atraer a personas más calificadas o a las mejores, a la carrera docente.

Subyace en esta preocupación otra por la calidad de la educación, habida cuenta de que de todos los factores que inciden en el aprendizaje, la calidad de la docencia, probablemente, es el más influyente.

Otros factores parecen afectar el capital cultural, y por ende la calidad, del cuerpo docente en América Latina. Un primer factor es la manera como, en la práctica, los sistemas públicos de educación seleccionan a sus docentes. Formalmente, según las normas que rigen las carreras docentes en casi todos los países, la selección se realiza por concurso de credencial. Pero, en la práctica, la suplencia y el interinato son las rutas de ingreso más comunes. Estas modalidades son usadas, a veces en exceso, como rutas de ingreso *por la puerta de atrás*, en procesos de selección donde priva el clientelismo político y la influencia sindical, en vez de la competencia profesional del candidato.

Un segundo factor es una estructura de incentivos que se sospecha coadyuva a retener a los docentes más débiles y alejar a los más talentosos. No hay evidencia empírica sólida de que quienes egresan a mitad de carrera sean, en efecto, los mejores. Pero se conjetura, razonablemente, que en un sistema público de administración de personal docente, como el típicamente encontrado en América Latina, donde hay alta estabilidad laboral, donde el único criterio de ascenso es la antigüedad y donde no existen sistemas de evaluación que permitan establecer un vínculo entre desempeño y salario<sup>15</sup>, las personas más competentes, esforzadas y profesionales se sienten insuficientemente valoradas y tienden a migrar hacia otra parte. Sin embargo, otros factores, como carencia de oportunidades equivalentes en los mercados de trabajo, vocación y apego a los niños y a la labor que realizan, pudieran frenar tal posibilidad.

En suma, las investigaciones revisadas han hallado evidencia de bajo capital cultural en el cuerpo docente de América Latina y expresan preocupación por su posible efecto en la calidad de la educación.

---

[14]. Vaillant, Denise y Rossel, Cecilia (eds.). 2006. *Op. Cit.*

[15]. A modo de ejemplo, en un estudio de varios países, Vaillant y Rossel (2006, *Op. cit.*, p. 34) encontraron que *"la evaluación de los docentes no ha sido un tema prioritario en los países examinados, lo cual no significa que no haya existido una práctica o una normativa al respecto...la evaluación docente se apoya en mecanismos poco sofisticados y es efectuada generalmente por los directores y superiores...cuando existe evaluación de desempeño esta suele ser una formalidad."*

## 4. Problemas de distribución de recursos docentes calificados

Según el informe UNESCO-IUS del año 2006<sup>16</sup>, América Latina cuenta actualmente con un número suficiente de docentes licenciados para cubrir su demanda de educación. El informe incluso proyecta que, por razones demográficas, el número de docentes en la región deberá reducirse entre hoy y el año 2015.

Aún cuando hay suficiencia de docentes, las investigaciones han identificado ineficiencias e inequidades en la manera como los recursos docentes son distribuidos a lo largo y ancho de los sistemas educativos en América Latina.

En primer lugar, se ha hallado que las estructuras de incentivos tienden a sacar a los docentes con más experiencia de donde más se necesitan. Por ejemplo, en la región, “los modelos de carrera...obligan a dejar la enseñanza para ascender”;<sup>17</sup> esto es, la típica ruta de ascenso en la carrera del docente finaliza en una posición sin trabajo de aula. En este caso, los sistemas educativos están desperdiciando un recurso valioso y, sobre todo, privando a los alumnos de la posibilidad de aprovecharlo. Hay conciencia de este problema, por lo que en países como Colombia se ha introducido un modelo de carrera que no obliga a dejar la enseñanza para ascender.

Asimismo, en la región, las carreras se inician en zonas rurales o escuelas con alumnos más vulnerables, y los docentes siguen una trayectoria ascendente hacia las zonas urbanas o grupos de alumnos más privilegiados. En este caso, los sistemas están asignando los recursos menos calificados en los centros que más necesitan la mejor docencia, y privando así de igualdad de oportunidades a los sectores más vulnerables. Según el último informe de la UNESCO-IUS (2006), se han hecho progresos en América Latina con relación a este problema. Actualmente, en diversos países de América Latina (Cuba, El Salvador, Panamá, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Argentina) los docentes que trabajan en zonas rurales y aisladas o de difícil acceso reciben bonos y beneficios, como el conteo acelerado de años de servicio. Sin embargo, queda por establecerse si estas medidas son suficientes para compensar la preferencia de los docentes por trabajar en lugares accesibles y con poblaciones estudiantiles *más fáciles*, y lograr llevar a los mejores a donde más se necesitan.

En segundo lugar, las zonas rurales, donde se concentra la mayor cantidad de población vulnerable, siguen siendo donde “se concentra la mayor cantidad de docentes empíricos”<sup>18</sup>. Cabe destacar, sin embargo, que según el informe UNESCO-

---

[16]. UNESCO-IUS. (2006). *Teachers and educational quality: Monitoring Global Needs for 2015*. Montreal.

[17]. Mordichowicz, Alejandro (2003). Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. *Documento de Trabajo* N° 23. Santiago: PREAL. [Documento en línea]. Disponible: [www.preal.org](http://www.preal.org)

[18]. Vaillant y Rossel. (2006). *Op. cit.*

IUS (2006), el problema del maestro empírico en las zonas rurales ha disminuido mucho en América Latina y parece seguir siendo realmente grave solamente en Nicaragua.

## 5. El problema de las condiciones de trabajo

Las condiciones físicas, pedagógicas y sociales en las que trabajan cotidianamente los docentes influyen en las condiciones de salud del profesorado y la presencia o no de ambientes estimulantes para el aprendizaje en las escuelas. A continuación sólo haremos referencia a las condiciones de trabajo en escuelas públicas en América Latina. Casi todo el material de esta sección es tomado de Magali Robalino Campos y Antón Corner.<sup>19</sup>

### Relaciones en el trabajo y clima institucional

En el ámbito de las relaciones en el trabajo y el clima institucional, se observa un panorama mixto, donde rige la cordialidad y la cooperación y se construyen relaciones de confianza, pero donde los docentes perciben como inadecuados los sistemas de incentivos:

*“...En las relaciones sociales de trabajo se valora altamente el trabajo en equipo y en todos los países los docentes informan relaciones de trabajo de cooperación mutua, apoyo en situaciones difíciles de parte del grupo y buen entendimiento a nivel colectivo del docente”<sup>20</sup>*

*“Si bien las relaciones entre docentes y estamentos superior son cordiales y se puede acceder fácilmente a ellos, la mayoría percibe que no se aplican con equidad las sanciones y estímulos...”<sup>21</sup>*

La inconformidad de los docentes con la equidad en la aplicación de sanciones y estímulos se relaciona, por una parte, con el alto peso que se le da a la antigüedad y

---

[19]. Robalino Campos, Magaly y Corner, Antón, (eds.). (2005). *Condiciones de trabajo y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO.

[20]. *Ibid.*, pág. 33.

[21]. *Ibid.*, pág. 32.

la carencia de mecanismos efectivos de evaluación de desempeño; y por la otra, con dificultades que presentan los sistemas de administración de personal docente para sancionar las faltas de docentes en el cumplimiento de sus obligaciones.

### **Empoderamiento profesional en el trabajo**

Los docentes valoran su propio trabajo y sienten que tienen suficiente autonomía y autoridad sobre su propio trabajo, pero no participan mucho en la toma de decisiones en sus escuelas. Aún siendo conscientes de que la sociedad no los valora suficientemente, los docentes en América Latina *“sienten certeza de que su trabajo es importante”*.<sup>22</sup>

Adicionalmente, sienten que su entorno institucional les permite desenvolverse con profesionalismo en su trabajo: sienten *“autonomía y...espacio para el desarrollo de la creatividad”*.<sup>23</sup> Sin embargo, *“destaca...la coincidencia entre los informes nacionales respecto de la percepción que tienen los docentes sobre su débil o ninguna participación en la toma de decisiones en las escuelas”*.<sup>24</sup>

### **Adversidad proveniente del entorno social inmediato**

Hay evidencia de que el entorno social inmediato de una gran cantidad de escuelas públicas es adverso a la labor pedagógica:

*“En todos los países aparecen el abandono de los padres, la pobreza y la violencia intrafamiliar como factores sociales gravitantes, que influyen desde el entorno hacia el interior de la escuela”*.<sup>25</sup>

Chile y Argentina tienen el mayor porcentaje de docentes (36%) que han sufrido amenazas a su integridad física en las escuelas –urbanas: *“Un alto porcentaje de docentes percibe que la violencia es un problema grave en la escuela”*.<sup>26</sup>

La investigación de Robalino y Corner también halló que los docentes sienten que no cuentan con los apoyos institucionales necesarios para hacer mejor su trabajo en el marco de estas adversidades.

---

[22]. Ibid, pág.20.

[23]. Ibid, pág. 34.

[24]. Ibid, pág. 20.

[25]. Ibid, pág. 30.

[26]. Ibid, pág. 34.

## Poco apoyo institucional para facilitar la labor docente

Los maestros trabajan con poco apoyo humano o material, el acompañamiento pedagógico que reciben es insuficiente, y los recursos didácticos con que cuentan son insuficientes y de mala calidad:

*“...la mayoría [de los docentes] percibe que... la supervisión no tiene un sentido de asesoría y apoyo al trabajo”.<sup>27</sup>*

*“En todos los países los docentes consideran que los principales obstáculos para su desempeño se relacionan con factores institucionales (como el excesivo número de alumnos por aula, la falta de especialistas en la escuela para prestar apoyo, las condiciones de infraestructura física y la falta de cooperación de padres y tutores, entre otros).”<sup>28</sup>*

*“En cuanto a los materiales de trabajo, los profesores informan mayoritariamente que son insuficientes y un porcentaje considerable además los estima no pertinentes... Muchos docentes deben aportar directamente ellos mismos los materiales de trabajo, con el caso extremo en Argentina, donde más del 80% de los profesores aporta el material”.<sup>29</sup>*

Asimismo, padecen físicamente por causa de infraestructuras y servicios básicos inadecuados en sus lugares de trabajo. Por ejemplo, trabajar bajo techos de zinc en temperaturas tropicales es una experiencia agotadora.

*“...se pudo observar... la falta de espacios suficientes para que los profesores y profesoras puedan preparar clases y materiales, falta de espacios propios y reservados para el descanso y falta de servicios básicos de saneamiento (servicios higiénicos, comedores, cocinas). Estas carencias son la contraparte material de los problemas señalados en materia de jornada laboral: al no haber espacios destinados para ello en los establecimientos, se asume como normal que parte del trabajo docente se traslade al hogar”.<sup>30</sup>*

Resaltaron Robalino y Corner, sin embargo, que en los países por ellos estudiados se aprecian esfuerzos para mejorar la infraestructura de las escuelas, el trabajo en equipo y el mejoramiento profesional.

---

[27]. Ibid, Pág. 32.

[28]. Ibid, pág. 36.

[29]. Ibid, pág. 38.

[30]. Ibid, pág. 27.

## Profesionales estresados y con sobrecarga

*“En la mayoría de los países...la docencia no llega a ser una actividad full-time”.*<sup>31</sup>

Las horas semanales asociadas a un cargo de educación primaria son 25. Si bien esto pudiera sugerir que el trabajo de los docentes es relativamente plácido, hay evidencia de que los docentes en América Latina tienen una sobrecarga de trabajo y llevan vidas cargadas de estrés.

En primer lugar, la dedicación horaria *“está enteramente consagrada al trabajo en el aula y, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no incluye el trabajo de planificación, coordinación o evaluación”.*<sup>32</sup> Esto significa que los docentes se ven obligados a llevar gran parte de su trabajo al hogar: *“...el trabajo docente invade los espacios extra-laborales y domésticos de los profesores y profesoras, al mismo tiempo que deja poco tiempo para el descanso durante la jornada laboral normal... a la carga de trabajo docente se le debe sumar la carga de trabajo doméstico... población laboral mayoritariamente femenina”.*<sup>33</sup>

En segundo lugar, muchos docentes, aún siendo mujeres, son jefes de hogar o fuentes importantes de ingresos en su hogar. Vaillant y Rossel encontraron que pese a seguir siendo una profesión de aporte secundario al ingreso del hogar, la proporción de jefes de hogar es comparativamente alta: al menos 40% de las docentes son jefes de hogar en países como Argentina, Honduras y Nicaragua, y *“en 40% de los hogares de Argentina, Honduras y Uruguay, los ingresos por la docencia constituyen el principal sustento familiar”.*<sup>34</sup>

En consecuencia, de acuerdo a Robalino y Corner, *“un porcentaje elevado...tiene otros trabajos remunerados...La suma de horas destinadas al trabajo docente, al trabajo doméstico y a trabajos adicionales, arroja un cuadro de sobrecarga laboral en que cabe poco tiempo para el descanso y se convierte así en un factor de riesgo para la salud de los docentes...al mismo tiempo es un factor de amenaza para el mejoramiento del desempeño docente”.*<sup>35</sup> Vaillant y Rossel añaden: *“En países como Uruguay y Argentina, el porcentaje de maestros de educación básica que trabajan en más de un establecimiento educativo es relativamente bajo. Pero en El Salvador y República Dominicana la doble jornada laboral constituye una práctica de una gran proporción de docentes. Muchas veces la doble jornada se realiza en diferentes establecimientos educativos, lo que agrega al estrés el cansancio físico”.*<sup>36</sup>

---

[31]. Vaillant y Rossel. (2006). *Op. Cit.*

[32]. *Ibid.*

[33]. *Ibid.*

[34]. *Ibid.*

[35]. Robalino Campos, Magaly y Corner, Antón, (eds.). (2005). *Op. cit.*

[36]. Vaillant y Rossel. (2006). *Op. Cit.*

En suma, al docente le queda poco tiempo para el descanso. Si a esto le agregamos que con frecuencia los docentes deben recorrer enormes distancias hasta su escuela y entre escuelas, nos encontramos con algunas consecuencias como las siguientes:

*“...escaso tiempo de preparación de clases, reducido interés por permanecer en la profesión docente, escasa satisfacción profesional”.*<sup>37</sup>

*“Se destaca que en todos los países un alto porcentaje de docentes ha recibido el diagnóstico de estrés y un alto porcentaje ha experimentado insomnio, angustia o problemas de concentración en el último año... También se destaca que un alto porcentaje ha recibido el diagnóstico de depresión en algún momento de su vida... El índice de desgaste emocional en la escala de burnout también es alto.”*<sup>38</sup>

*“Comienzan a adquirir importancia en la región las enfermedades crónicas asociadas a estilos de vida que incluyen el sedentarismo, el abuso de tabaco y la dieta... como parte de... costumbres y hábitos que la población debería modificar”... “dos de las estrategias preventivas... modificación de la dieta y ejercicio activos, son difíciles de aplicar en el contexto observado, caracterizado por escasez de tiempo libre, falta de tiempo y espacio para almorzar en el trabajo”.*<sup>39</sup>

## **6. Ausentismo docente y recortes del tiempo de clase**

En 2002, el eminente académico Martin Carnoy, escribió: *“Pese a que el ausentismo docente es un problema endémico en América Latina, rara vez es discutido o empleado como indicador de la calidad de la educación”.*<sup>40</sup> El problema del ausentismo docente es bien conocido por todos quienes habitamos en el continente, pero

---

[37]. Messina, Graciela, “Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa,” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Monográfico: Formación Docente, N° 19, 1999.

[38]. Robalino Campos, Magaly y Corner, Antón, (eds.). (2005). *Op. cit.*

[39]. *Ibid*, pág. 40.

[40]. Carnoy, Martin (2002). Mayor acceso, equidad y calidad en la Educación de América Latina: ¿Qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe? *Revista PRELAC*, Santiago de Chile: UNESCO.

ha sido hasta ahora muy mal documentado y poco estudiado. Recientemente, en 2004, el Banco Mundial emprendió un proyecto de investigación multinacional sobre ausentismo entre proveedores de educación y salud, e incluyó en su muestra a dos países latinoamericanos: Ecuador y Perú, donde el ausentismo docente promedia 14% y 11%, respectivamente.

Cabe destacar que el ausentismo docente se circunscribe a las instituciones de educación pública, donde estudia justamente la población estudiantil más vulnerable. En tal sentido, el fenómeno del ausentismo en América Latina coadyuva a la inequidad en las oportunidades educativas.

Son varias las causas del ausentismo docente en las escuelas públicas latinoamericanas. Una se relaciona con el hecho, arriba comentado, de que la dedicación horaria formalmente reconocida por los sistemas de administración de personal es sólo aquella que se corresponde con el trabajo en el aula. Por esa razón, cuando un docente acude a una capacitación o a una reunión de planificación, lo hace dentro de su horario de aula: esto es, le *roba tiempo* a su tiempo en aula para realizar estas actividades.

Otra causa, documentada por Bruni Celli<sup>41</sup>, es la carencia de sanciones efectivas para hacerle frente al problema del ausentismo. El costo de hacer uso del debido proceso establecido en los estatutos docentes es demasiado alto con relación a la sanción permitida por esos estatutos, lo que convierte en un sinsentido hacer el intento de sancionar. Por ejemplo, en Venezuela hay que abrir un procedimiento que puede durar más de año e involucrar docenas de pasos y gentes a fin de sancionar a un docente con una suspensión de unos pocos días.

Otros autores, como Bruni Celli y Chaudhury<sup>42</sup>, han asomado otra explicación desde una perspectiva de economía política: los servicios de educación y salud no determinan los resultados de elecciones y, mientras que los proveedores de esos servicios están bien organizados en poderosos gremios, los beneficiarios constituyen una masa amorfa y difusa de gente pobre, incapaz de articular su interés. La clase media, que tiene mayor voz en América Latina, no se siente identificada por el problema porque envía a sus hijos a escuelas privadas.

A las causales institucionales y de estructura política arriba mencionadas, podemos agregar otras que también se constituyen como los detonantes del ausentismo: el cansancio del docente por sobrecarga, un deterioro del salario desde los años 80 que posiblemente estimuló una reducción del esfuerzo laboral de los docentes, des-

---

[41]. Bruni Celli, Josefina; Ramos, Olga; González, Milko. (2002). Venezuela: la importancia del ámbito institucional para el desempeño. En Navarro, Juan Carlos (ed.). *¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: IADB.

[42]. Chaudhury, Nazmul, Jeffrey S. Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan, and F. Halsey Rogers. (2006) Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*. 20(1): 91-116.



motivación en el trabajo por falta de apoyo institucional para atender con un mínimo de éxito a niños y jóvenes de poblaciones vulnerables.

## 7. Problemas relacionados con la formación de los docentes

Arriba mencionamos que, en las últimas dos décadas, la región ha hecho importantes inversiones y avances en lo referido a la formación y titulación de docentes empíricos. A pesar de los avances, en el último quinquenio ha habido un renovado interés por invertir y coordinar esfuerzos destinado a mejorar la formación docente en la región. La firma de la Carta de Santiago de Chile en 2003<sup>43</sup> y la inversión hecha desde ese entonces por PROEDUCA-GTZ y UNESCO-OREALC en los estudios de *Estados del arte de la formación docente en diez países de la región*, son indicativos de ello.

Varios grandes problemas parecen haber impulsado esta nueva iniciativa en América Latina. Primero, los diversos documentos revisados expresan preocupación por la heterogeneidad de las instituciones de formación docentes dentro de los países<sup>44</sup>, vista como consecuencia de un crecimiento apresurado de la oferta de formación docente. La preocupación no es tanto por la heterogeneidad misma, sino por algunas de sus implicaciones o consecuencias: disparidades en las calidades de formación, creciente oferta de formación de baja calidad, asociada con la expansión incontrolada de ese sector, y la mercantilización de esa oferta educativa. Se plantea, pues, la necesidad de establecer mecanismos de control de calidad y acreditación tanto de docentes como de las instituciones pedagógicas.

La preocupación por la calidad y la pertinencia de la formación ofrecida abarca, adicionalmente, los cursos de actualización y perfeccionamiento ofrecidos no sólo por instituciones de educación superior, sino por ONG y agencias de gobierno. Se reconoce, en tal sentido, el efecto pernicioso que ha tenido un criterio de valoración al mérito en los estatutos docentes de los diferentes países: reconocimiento por simple asistencia a cursos inconexos y de calidad muy variada. Esto “ha hecho que los docentes asistan indistintamente a cursos de capacitación por conseguir un certificado, al margen de su reales intereses y necesidades”.<sup>45</sup>

---

[43]. La Carta de Santiago de Chile fue firmada por los rectores de las principales universidades pedagógicas de México, Colombia, Chile, Venezuela, Honduras y Ecuador. La firma se realizó en el marco del Seminario Latinoamericano de Universidades Pedagógicas auspiciado por UNESCO-OREALC, y su objetivo es desarrollar, en pro de una mejor formación docente, una estrategia de cooperación horizontal, fortaleciendo una alianza latinoamericana que incluya universidades pedagógicas, institutos pedagógicos, escuelas normales y facultades de educación.

[44]. En un país como Venezuela, por ejemplo, la formación docente se ofrece en universidades, universidades pedagógicas, institutos técnicos universitarios y colegios universitarios; las carreras tienen duraciones que varían entre 3 y 5 años. Mucha de la formación se ofrece en instituciones privadas.

[45]. Saravia, Luis Miguel; Flores, Isabel. (2005). *Op. Cit.*

Por otra parte, el renovado interés por el asunto de la formación docente también proviene de un grupo interrelacionado de problemas, todos asociados, directa o indirectamente, con el esfuerzo de reforma curricular que se ha venido haciendo en la región desde hace poco más de una década. Se ha hecho una inversión masiva con el fin de capacitar a los docentes para la aplicación de las nuevas orientaciones curriculares, mediante cursos de actualización y perfeccionamiento en servicio, pero los resultados no han sido satisfactorios.

Por ejemplo, se ha observado entre los docentes el uso de un marco conceptual ajeno y estereotipado en situaciones de entrevista que poco tienen que ver con su práctica docente, lo cual evidencia un bajo nivel de apropiación, e inclusive comprensión, del currículo de corte constructivista que se intenta implantar en la región. Persiste, pues, *“una cultura escolar donde se sigue buscando la transmisión y no la construcción de conocimientos”*.<sup>46</sup> En suma, se ha puesto en evidencia que se necesita mucho más que un curso o taller para impactar las prácticas educativas.

Los resultados insatisfactorios de las capacitaciones diseñadas para poner en marcha las reformas curriculares pusieron al descubierto otros tres problemas. En primer lugar, pusieron en evidencia la lentitud con que las instituciones terciarias de formación docente han ido ajustando su oferta educativa, no sólo con relación a la reforma curricular, sino al uso de nuevas tecnologías. Se critica, en tal sentido, la poca sensibilidad de las instituciones de educación superior, particularmente de las universidades públicas, a los problemas educativos que plantea la reforma del sistema escolar, y la *“arraigada tendencia a la auto referencia institucional de las entidades formadoras de profesores, lo que dificulta la apertura y vinculación suficiente con las necesidades sociales del contexto”*.<sup>47</sup>

En segundo lugar, hicieron evidente lo desacertado de estrategias de formación basadas en capacitaciones aisladas, a veces autoritarias e irrespetuosas de las capacidades y experiencias previas de los docentes, fundamentadas en un modelo de *“multiplicación”*, a los fines de consolidar la reforma curricular y mejorar la calidad de los docentes y de los procesos de enseñanza-aprendizaje en general. Se viene exhortando, en consecuencia, no sólo a una ampliación general de las vinculaciones y comunicaciones interinstitucionales (la Carta de Santiago de Chile es un ejemplo de ello) sino a un esfuerzo interinstitucional específico dirigido a la creación de sistemas de formación nacionales más integrados, que permitan superar el modelo de cursos aislados y abran el camino a sistemas de desarrollo profesional permanente.

---

[46]. Messina, Graciela. (1999). Investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa, *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 19, Monográfico de Formación Docente.

[47]. Pascual K., Enrique. (1999). Informe de la formación de profesores de pre y postgrado desde las instituciones formadoras más importantes en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 19, Monográfico de Formación Docente.

Cabe destacar que ya se reportan avances, en este último sentido, en países como Colombia, El Salvador y República Dominicana.

En tercer lugar, el renovado interés por el asunto de la formación docente también proviene de la constatación de que el docente latinoamericano enfrenta una diversidad de obstáculos para poner en práctica la investigación reflexiva o la investigación desde la práctica, que haría del docente un mejor profesional y, de su relación con sus colegas, un proceso de aprendizaje contextualizado y de crecimiento profesional permanente. Y es que los docentes no disponen ni de la energía ni del tiempo necesario para cultivar su desarrollo profesional continuo. Emerge nuevamente aquí el problema de la sobrecarga y el estrés, así como la falta de apoyo institucional experimentado por el docente latinoamericano.

## **8. Síntesis de la problemática docente en América Latina**

Los hallazgos de las investigaciones se pueden resumir como sigue:

1) Pese a los esfuerzos masivos realizados en la región por *terciarizar* su formación, persiste el bajo estatus social de la profesión docente. Estudios de opinión muestran una percepción subjetiva de bajo estatus posiblemente asociada con la proveniencia social (estratos bajos) y género (femenino) de quienes ejercen la profesión. Evidencia dura incluye que los ingresos anuales de los docentes son inferiores a los de profesiones comparables en años de estudio.

2) Se ha hecho un importante esfuerzo regional por mejorar el capital humano en los sistemas educativos, no sólo con la *terciarización*, sino estimulando y facilitando el estudio entre los maestros empíricos. De hecho, actualmente, en América Latina, hay un número suficiente de docentes graduados para atender a la población estudiantil. Sin embargo, persiste una seria preocupación por el capital cultural del cuerpo docente y su efecto sobre la calidad de la educación. En particular, se resalta que quienes optan por estudiar educación suelen ser personas con calificaciones académicas inferiores en comparación con otras profesiones. También hay sospechas de que los mejores docentes abandonan el trabajo docente porque los sistemas de evaluación no premian el esfuerzo y la excelencia.

3) La manera como se distribuyen los docentes en los sistemas educativos quebranta la calidad de la enseñanza y, en particular, la de los estudiantes pertenecientes

a sectores más vulnerables. En particular, se ha encontrado que la estructura de incentivos dentro de los sistemas educativos hace que los docentes mejor calificados y con mayor experiencia tienden a estar fuera del aula o a trabajar en las escuelas de los niños menos vulnerables.

4) En cuanto al clima institucional, el ambiente en las escuelas suele ser cordial, de confianza y colaboración. Sin embargo, hay descontento entre los docentes por los sistemas de evaluación, premios y sanciones.

5) En cuanto a su empoderamiento profesional, se ha hallado que los docentes valoran su trabajo y sienten que tienen autonomía profesional, pero que participan poco en las decisiones que se toman en sus escuelas.

6) Las condiciones de trabajo de los docentes son difíciles, sobre todo en las escuelas del sector público. Reciben pocos apoyos institucionales para manejarse en ambientes adversos, de difícil acceso y plenos de violencia. El acompañamiento pedagógico y recursos didácticos recibidos son insuficientes y de baja calidad. Sus ambientes de trabajo son ruidosos y las temperaturas y servicios de saneamiento inadecuados. No cuentan con salones de descanso.

7) Hay evidencia de que los docentes llevan vidas llenas de estrés y sobrecarga laboral. Casi la mitad de las mujeres docentes son jefes de hogar que, además de llevar el trabajo doméstico, se ven en la necesidad de asumir segundos trabajos, a lo que se le suman las distancias recorridas al trabajo y entre trabajos. Los índices de *burnout* son altos, tienen poco tiempo y energía para preparar sus clases y, menos, para la investigación reflexiva.

8) Hay evidencia de alto ausentismo y recortes de tiempo de clase. En parte por la sobrecarga laboral. Pero también por desmotivación, deterioro salarial, carencia de sanciones efectivas y porque las administraciones educativas no cuentan como horas laborales las realizadas fuera del aula.

9) La oferta de formación docente es heterogénea en calidad. Mucha es de mala calidad. La oferta de formación continuada ha consistido de cursos y talleres aislados e inconexos que, entre otras cosas, no ha preparado a los docentes para la puesta en marcha de la reforma curricular llevada a cabo en la región. Las instituciones con mayor potencial para ofrecer una educación de calidad, a saber las universidades públicas, han sido poco sensibles a los problemas educativos del sistema escolar y poco ágiles y flexibles a la hora de atenderlos.

Esta lista de problemas implica que, a fin de mejorar la calidad de la oferta educativa en la región, se plantea la necesidad de hacer varios cambios interrelacionados: subir el prestigio y estatus de la profesión docente, mejorar el capital cultural del

cuerpo docente, asegurar que docentes calificados y con experiencia atiendan a los estudiantes de los sectores más vulnerables, y mejorar la disposición y capacidad de los docentes para ofrecer un servicio de alta calidad.

Los diagnósticos, tal y como han sido hechos, ya sugieren algunas rutas generales de acción para lograr estos cambios: 1) establecer incentivos para que personas con mayor calificación estudien educación e ingresen a la práctica docente; 2) establecer sistemas y mecanismos de evaluación, compensación, recompensa, apoyo y sanción que suban el ánimo del cuerpo docente existente, lo motiven y le permitan dar lo mejor de sí en su trabajo y aseguren la permanencia de los mejores docentes en el sistema educativo; 3) establecer incentivos para que los docentes calificados y con experiencia permanezcan en aquellas partes del sistema educativo que más los necesitan (aula y sectores vulnerables); y 4) mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de formación inicial y continuada.

## **9. Políticas para hacerle frente a la problemática**

En esta sección consideramos, de manera más concreta, las principales propuestas de políticas hechas en los estudios revisados. La sección incluye hallazgos sobre mejores prácticas y consideraciones sobre algunos debates no resueltos con relación a ciertas políticas.

Cabe destacar que cualquier opción de política pública requiere recursos. Una noticia esperanzadora en América Latina es que su bajo crecimiento poblacional, aunado a una alta cobertura de sus sistemas educativos, implica que estos últimos ya no se encuentran en expansión. Disminuida la presión por invertir recursos en expansión, los gobiernos latinoamericanos podrán ahora concentrarse en mejorar la calidad, lo que implica, entre otras cosas, atender las condiciones de trabajo pedagógico de los docentes.

### **Mejorar la composición del cuerpo docente (su capital cultural) y subir su ánimo, así como su capacidad y motivación para hacer bien su trabajo.**

- Establecer mecanismos transparentes de ingreso y desterrar prácticas clientelistas que *“degradan la docencia a la vista de todos”*.<sup>48</sup>

---

[48]. Navarro. (2002). *Op. Cit.*

- Ofrecer becas y seguridad de plaza a estudiantes de educación. Esto es, según algunos autores, particularmente importante si se quieren atraer a los mejores recursos y capacitar adecuadamente a docentes de las zonas rurales.
- Mejorar los salarios en el horizonte de largo plazo. Hay cierto nivel de debate con relación a este punto. Investigadores como Mousa-Castro y loschpe consideran que esta es una medida presupuestariamente inviable y, además, innecesaria, porque el salario por hora del docente es igual al de otros profesionales. De acuerdo a estos últimos, las políticas públicas deben concentrarse más en mejorar los ambientes de trabajo que, desde su punto de vista, tienen el mayor efecto disuasivo sobre los mejores recursos humanos. Los que opinan lo contrario destacan que el salario anual de los docentes sí es peor que el de profesionales comparables; también destacan que la reducción del salario real de los docentes, en la década de los 80, indujo a un deterioro del perfil académico de quienes aspiraban a ingresar a la profesión.
- Convertir el cargo docente en un cargo a tiempo completo: *“...que se reconozca que el día de trabajo docente debe incluir el tiempo pagado no solamente enseñando en el aula, sino también el incurrido en la preparación de clases, interacción con otros docentes, reuniones con estudiantes fuera del aula, tareas administrativas escolares, y – en todos los casos – actividades de desarrollo profesional”*.<sup>49</sup> De ocurrir esto, el docente no llevaría una vida estresada y sobrecargada con un segundo cargo, y su tiempo le alcanzaría para preparar sus clases y hacer investigación.
- Establecer sistemas de evaluación de desempeño basados en mérito y que tomen en cuenta el resultado del trabajo del docente sobre el aprendizaje de los alumnos:

En general, la literatura al respecto (Liang, 1999; Vegas, et. Al, 1999; Navarro, 2002; Moura y loschpe, 2006; Vaillant y Rossel, 2005; Piras y Savedoff, 1998) coincide en que hay que superar el estatus quo según el cual la antigüedad es el principal determinante de ascensos. Sugiere la implantación de sistema de evaluación por desempeño centrado en el desempeño de los alumnos.

Surge el temor, sin embargo, de que sistemas de evaluación de desempeño de este tipo generen conductas indeseables como, por ejemplo, la selección discriminatoria de alumnos, excluyendo a los más vulnerables para mejorar la puntuación. El SNED de Chile toma en cuenta este asunto al ponerle peso no

---

[49]. Vegas et al. (1999). *Op. Cit.*

sólo a la puntuación obtenida por alumnos en prueba, sino también a tasas de retención y aprobación de alumnos, entre otros. En tal sentido constituye un modelo a considerar y perfeccionar.

- Premiar a los docentes que muestran altos rendimientos con bonificaciones significativas, tanto individuales o por centros de estudio.<sup>50</sup>
- Darle más poder a los directores de escuela en la gestión del personal docente, en particular sobre la asignación de tareas, aplicación de sanciones menores y promoción. Se piensa que esta medida podría generar mayor disciplina laboral en los espacios de trabajo.<sup>51</sup> Sin embargo, también hay evidencia de que los directores no ejercen efectivamente su poder de sanción porque sus propias conductas laborales no son ejemplares a los ojos de los docentes. Ello implica que es necesario estudiar con mayor cuidado los factores que inciden en el comportamiento de los directores de las escuelas públicas en América Latina.
- Darle más autonomía a las escuelas y más poder de supervisión y sanción a las comunidades de padres. Esta medida formó parte del consenso de la agenda de reforma de la década de los 90. Estudios recientes, como el de Duflo y Hanna<sup>52</sup>, han demostrado que el monitoreo comunitario (y de directores) ha tenido resultados poco alentadores. Estas investigadoras abogan a favor de monitoreos externos (como cámaras filmadoras), aunados a incentivos fuertes (primas, transporte y penalidades).
- Simplificar el régimen disciplinario previsto en los estatutos docentes, tal como sugiere Navarro.<sup>53</sup> Esto mejoraría la capacidad de las administraciones de personal para sancionar el personal docente que no cumple adecuadamente con su trabajo. Esto se ha hecho más importante en la medida en que se ha descubierto que la impunidad de los trasgresores tiene como principal efecto la desmotivación de los docentes que valoran las normas y las responsabilidades profesionales.
- Ofrecer mayores apoyos técnicos, más y mejores recursos didácticos y mejores condiciones físicas (ruido, temperatura, sanitarios, sala de descanso) en los espacios de trabajo.

---

[50]. Ibid.

[51]. Moura y loschpe. (2006). *Op. Cit.*

[52]. Duflo, Esther y Hanna, Rema. (2005). *Monitoring Works: getting teachers to come to school, NBER Working Paper Series*, Cambridge.

[53]. Navarro. (2002). *Op. Cit.*

- Incluir formación en cuidado de la salud en los programas de formación inicial y en servicio para un “*ejercicio saludable de la docencia*”.<sup>54</sup>
- Crear redes de apoyo y acompañamiento pedagógico a los maestros para romper su sensación de soledad y abandono frente a la ausencia de espacios colectivos para compartir y aprender saberes pedagógicos.
- Implementar programas de seguridad en las escuelas. Se destaca aquí, entre otras cosas, la seguridad en el entorno de la escuela durante la jornada laboral, particularmente en las horas de entrada y salida al trabajo.

### **Establecer incentivos para que los docentes calificados y con experiencia permanezcan en aquellas partes del sistema educativo que más los necesitan (aula y sectores vulnerables)**

- Mejorar las primas por ruralidad y lugares de difícil acceso. En casi todos los sistemas educativos de América Latina existen primas por ruralidad o lugares de difícil acceso (UNESCO-IUS, 2006). Lo que no queda claro es si esas primas son suficientes para garantizar la presencia de los mejores maestros en las zonas difíciles.
- Modificar los sistemas de escalafón en la carrera docente de manera de que no se obligue al docente a dejar la enseñanza para ascender.
- Ofrecer becas y programas internos de carácter intensivo a docentes provenientes de las zonas indígenas y rurales.

### **Mejorar la formación docente**

- Atender la calidad de la formación inicial o de grado. El medio a utilizar para lograrlo podría variar en cada país: cambios de estándar en la regulación, acreditaciones, mesas inter-universitarias e inter-sectoriales de concertación para la revisión de estándares.
- Establecer un sistema de formación continuada en el que se ofrezca una formación periódica (permanente) y ordenada. Se observan avances en esta dirección en Colombia, El Salvador y República Dominicana.

---

[54]. Robalino Campos, Magaly y Corner, Antón, (eds.). (2005). *Op. cit.*



- Instaurar un currículo flexible que permita hacer cambios para adecuarse a las necesidades de formación y la incorporación de nuevos conocimientos y tecnologías.
- Incorporar la investigación sobre la práctica a los procesos de formación. Esto constituye no sólo una modalidad de enseñanza-aprendizaje para el docente sino un camino para revalorizar socialmente su trabajo.

Algunas mejores prácticas en el área de formación identificadas por Navarro y Verdisco<sup>55</sup> son:

a) **Formación basada en el aula y centrada en las necesidades prácticas de los docentes.** Se ha encontrado que tanto en la formación inicial como en la formación en servicio, la formación más efectiva es la que entra en contacto con la práctica profesional real. El énfasis en la práctica de aula no significa que debe abandonarse la formación teórica del docente; sólo significa que debe reducirse la formación teórica descontextualizada y formularse una formación teórica a la que le siguen situaciones y ejercicios de su llevada a la práctica.

b) **Formación continuada mejor estructurada.** Se propone una formación en servicio que supere el actual modelo de cursos y talleres inconexos. El Programa de Formación Permanente de Docentes (PFPD) de Colombia, constituye un primer ensayo en esta dirección. Este programa, que se propone como una alternativa al anterior modelo, enfatiza la naturaleza continua de la formación en servicio. La formación dura un mínimo de un año y exige que el docente se inscriba cada tres o cuatro años en el marco de un currículo flexible pero estructurado.

c) **Uso intensivo de redes y formación en grupo.** La formación, así estructurada, responde mejor a las necesidades específicas de grupos de docentes que trabajan juntos o en red en determinadas escuelas o redes de escuelas. Una propuesta relacionada de Saravia y Flores<sup>56</sup> es incorporar: *“nuevas estrategias para la formación de docentes en servicio, muchas de las cuales se están validando como muy efectivas, dado que responden a las expectativas de los docentes, recogen sus experiencias y les permiten contrastarlas con las de sus colegas: 1) los círculos de aprendizaje; 2) los talleres comunales; 3) las redes: la formación de redes de capacitación; 4) las pasantías nacionales e internacionales (esta estrategia es un programa puesto en*

---

[55]. Navarro, Juan Carlos y Verdisco, Aimee, “Teacher training in Latin America: innovations and trends”, en Technical Paper Series, Sustainable Development Department, IADB, Washington, 2000.

[56]. Saravia, Luis Miguel; Flores, Isabel. (2005). *Op.Cit.*

*marcha en Chile); 5) las expediciones pedagógicas (esta experiencia se viene llevando a cabo en Colombia desde el año 1998 y tiene como propósito identificar las mayores fortalezas y debilidades de la educación en el territorio nacional)."*

d) **Uso intensivo de acompañamiento pedagógico.** Se trata de la supervisión entendida como acompañamiento y apoyo al docente en sus ensayos pedagógicos. Esta supervisión no sólo ofrece apoyo técnico a los docentes, sino que les permite intercambiar ideas y experiencias entre ellos.

e) **Integración de la formación en marcos más amplios que regulan las carreras docentes y los incentivos.** La valoración de la asistencia a cursos, aunque fueran inconexos y de dudosa calidad, fue un primer paso en la vinculación de la formación continuada al avance en la carrera docente. Se sugiere ahora ir un paso más lejos: regular la calidad de los cursos provistos. Resulta difícil pensar que esto no pudiera incrementar el burocratismo y ahogar la innovación. Según reportan Navarro y Verdisco, el PFPD colombiano constituye un caso que combina, de manera virtuosa, regulación con flexibilidad y variedad de instituciones de formación.

f) **Formación entendida como respuesta a las prioridades sociales y educativas a nivel local.** Las formaciones muestran ser más efectivas cuando se diseñan teniendo en cuenta las características específicas de una localidad, sus docentes y alumnos. Tal ha sido la experiencia de los Microcentros en Chile, ESTIPAC en México y el Programa de Aprendizaje Acelerado en Brasil.

# **La educación para el trabajo en un mundo globalizado**

**UNA VISIÓN DESDE FE Y ALEGRÍA**

ALEJANDRO FERNÁNDEZ LUDEÑA

## Introducción

*“(Debemos) diseñar una propuesta educativa en la que los sectores populares puedan acceder al mundo de la tecnología, sin perder sus propias raíces y sus valores... buscando en nuestra educación respuestas creativas a la economía informal y a los mercados paralelos. Por no saber situarse ante la tecnología y la economía imperante, los pobres corren el riesgo de quedarse en el camino”.*

Congreso Internacional de Fe y Alegría Santo Domingo, 1993.

En la segunda mitad del siglo XX se multiplicaron en América Latina y el Caribe las instituciones de formación técnica o formación vocacional, como se la llamaba entonces. Las mismas iban dirigidas, fundamentalmente, a aquellas capas de población más empobrecidas que habían quedado excluidas de la educación formal o, en el mejor de los casos, terminaban la educación primaria sin posibilidades reales de continuar estudios.

En palabras del BID, estas instituciones fueron durante muchos años el orgullo de América Latina y el Caribe. Sin embargo, las nuevas condiciones del mercado, las han vuelto obsoletas y, a menudo, sin capacidad de reacción ante los crecientes y profundos cambios del mundo laboral.

La sociedad actual, marcada por los cambios que genera la globalización y el desarrollo tecnológico, demanda una educación que permita a las personas la posibilidad de un trabajo digno asociado a condiciones de calidad de vida; una educación que les facilite, además, las competencias para adaptarse a los cambios laborales y para la autogeneración de empleo.

Como consecuencia, los viejos paradigmas sobre la educación técnica se modifican con celeridad. En nuestros días, se precisa de una propuesta educativa adaptable, amplia y relevante, con una visión orientada hacia una mayor flexibilidad del currículo y de la estructura educativa, para facilitar entradas y salidas en diferentes etapas formativas, a lo largo de la vida.

Analizaremos a continuación la naturaleza de estos cambios y como los mismos obligan a modificar las prácticas educativas de formación para el trabajo.

Por otra parte, estas transformaciones impelen a los educadores a reflexionar sobre la misión de la educación en los nuevos contextos.

Desde Fe y Alegría, organización fundada en 1955 para atender a las grandes mayorías excluidas de América Latina y el Caribe, con implantación en 16 países de la región, atender las nuevas condiciones del mercado laboral y adaptarse a ellas no debería ser, en ningún caso, argumento para olvidar o trastocar las principales

objetivos de una educación popular y liberadora que sitúe en el centro a la persona, tratando de aprovechar las nuevas condiciones para romper las estructuras injustas sobre las que hoy se asientan nuestras sociedades.

Estamos ante el reto de compatibilizar una formación tecnológica de calidad al tiempo que propiciar nuevos modelos de desarrollo acordes con la transformación y cambio social al que pretendemos contribuir.

## **1. Una era caracterizada por cambios profundos y permanentes**

Los cambios y transformaciones de todo tipo que han tenido lugar en las dos últimas décadas han trastocado radicalmente el paisaje de nuestras sociedades, con consecuencias evidentes para el mundo del trabajo.

La economía crece en la actualidad movida más por el intercambio de bienes de alto valor agregado que de materias primas. Las empresas multinacionales se han extendido por todo el planeta y los procesos productivos y comerciales difieren notablemente de como eran años atrás.

Asistimos a un proceso de homogenización cultural sin precedentes. Los grandes medios de comunicación llegan hasta los rincones más recónditos, promoviendo hábitos de vida y de consumo cada vez más estandarizados. Preocupa el deterioro de los valores humanos frente al individualismo y la cultura pragmática y hedonista. Los rechazos a la cultura dominante, lejos de canalizarse en nuevos modelos alternativos, se plasman a menudo en fundamentalismos de nuevo cuño, que resultan en peligroso caldo de cultivo para las actitudes violentas y la intolerancia.

A pesar de la generalización de las democracias formales, estas se hayan amenazas por la debilidad de los Estados y el incremento de tendencias autoritarias que minan los esfuerzos por una participación ciudadana consciente y propositiva.

En medio de este contexto global, América Latina y el Caribe presenta características específicas. Nuestros países siguen basando buena parte de su economía en la exportación de materias primas, lo que los coloca en una situación de franca desventaja frente a los países centrales o desarrollados. Con una recesión productiva, unida a altas tasas de crecimiento demográfico, el desempleo va en aumento, la economía informal se extiende y la globalización ha acentuado los desequilibrios y desigualdades sociales.

Frente a estos retos, cuya complejidad no cesa de incrementarse, los sistemas educativos en general, y la oferta formativa laboral en particular, apenas han comenzado a renovarse, pero están obligados a hacerlo a un ritmo mucho más vivo en los próximos años.

*“Se puede predecir sin temor a equivocarse que en los próximos cincuenta años las escuelas y las universidades cambiarán más y lo harán de forma más drástica que como lo han hecho desde que adoptaron su forma actual, hace más de trescientos años, cuando se reorganizaron en torno al libro impreso. Estos cambios los impondrán en parte las nuevas tecnologías -los ordenadores, los vídeos y las emisiones vía satélite-, en parte las exigencias de una sociedad basada en el saber en la cual el aprendizaje organizado debe convertirse, para los trabajadores del saber, en un proceso que durará toda la vida, y en parte por nuevas teorías sobre la forma en que aprenden los seres humanos”.<sup>1</sup>*

Entender de qué manera estos cambios afectan al mundo del trabajo y, por consiguiente, de qué modo inciden sobre la planificación y diseño de la formación de los jóvenes no es tarea fácil. Eugenio Astigarraga, miembro de una de las empresas vinculadas a la Corporación Cooperativa Mondragón, distingue tres grandes áreas donde agrupar los cambios acaecidos en relación a la educación para el trabajo:<sup>2</sup>

a) **Transformaciones tecnológicas.** Los avances científicos aplicados a las tecnologías de la comunicación e información, TIC, la microelectrónica, la biotecnología, entre otros, están transformando las formas de vida, la cultura y la estructura socio-económica a una velocidad sin precedentes.

b) **Transformaciones económicas.** La globalización económica crea nuevos polos de desarrollo, marginando grandes zonas del planeta. Este mismo esquema, caracterizado por el binomio centro-periferia, implica profundos cambios en busca de una mayor competitividad y eficiencia, que afectan radicalmente a la formación de la mano de obra. Entre ellos, una alta rotación en los puestos de trabajo, la reconversión permanente, y el perfeccionamiento continuo de los recursos humanos.

c) **Transformaciones sociales.** A consecuencia del cambio tecnológico y económico, la estructura social se encuentra en un proceso acelerado de mutación. Pero estos cambios distan mucho de ser homogéneos. Muy al contrario, generan aun mayor desigualdad que la preexistente, excluyendo a las grandes mayorías de la población mundial de los beneficios del desarrollo.

Esta triada de transformaciones ejerce una evidente influencia sobre los contextos laborales, cada vez más marcados por la exigencia de una mayor cualificación y la constante renovación de las capacidades, que ya no se miden tanto en función de los grados académicos obtenidos sino por su adecuación a las necesidades requeridas.

---

[1]. Drucker, P. (1996). *La gestión en un tiempo de grandes cambios*. Barcelona: Edhasa.

[2]. Astigarraga, E. (1999). *Educación y Tecnología para un Desarrollo Sustentable y demandas del mundo del trabajo*. Ponencia presentada en el XXX Congreso Internacional Federación Fe y Alegría en Ecuador.

## 2. Concepto de formación para el trabajo

Tradicionalmente, en la región de América Latina y el Caribe se pueden distinguir tres grandes enfoques en los proyectos puestos en marcha para dar formación a la fuerza laboral. Estos son el vocacional, el técnico y el tecnológico.

Bajo el término de educación vocacional se ha entendido en las últimas décadas aquel amplio abanico de cursos de corta duración que terminan con la obtención de un certificado y capacitan al destinatario para desempeñar un oficio básico poco cualificado y mal remunerado. Este tipo de estudios se han desarrollado, por lo general, en el ámbito de la educación no formal.

La educación técnica ha sido conocida como aquella que se oferta desde la educación formal. Su ámbito de especialización es también reducido, pero ofrece la posibilidad, a su término, de ingresar en el mercado laboral o proseguir estudios más avanzados.

Por último, con el término de educación tecnológica se conoce aquella oferta educativa más amplia, no tan centrada en una ocupación específica como en un área de conocimiento más amplio, que capacita a su beneficiario para un acceso a un mercado laboral más complejo y más dinámico.

En los países desarrollados predomina la educación tecnológica. En cambio, en nuestros países latinoamericanos, donde conviven las nuevas tecnologías con el trabajo artesanal propio de la pre-revolución industrial, es lógico que los diferentes enfoques sigan manteniendo pertinencia. Existen amplios segmentos de población que abandonan la educación formal tempranamente y que siguen demandando una oferta ocupacional de tipo artesanal. Nuestros sistemas educativos no pueden marginarlos.

Sin embargo, mantener varias salidas o enfoques formativos no puede obviar los cambios necesarios en cada una de los enfoques. Es preciso romper con la dualidad trabajo manual / intelectual, de manera que a ninguna formación le falte su dimensión humana ni su componente tecnológico adecuado a los tiempos.

El PNUD recoge en su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997<sup>3</sup>, centrado en la educación, las principales características que deberían caracterizar a la formación para el trabajo en los nuevos contextos marcados por la globalización:

- Estar dirigida a la empleabilidad antes que a un empleo.
- Desarrollar un lenguaje común entre los diferentes sectores que actúan desde la oferta y desde la demanda.

---

[3]. PNUD. (1998). *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*.

- Poner el énfasis sobre los saberes y destrezas efectivos, no apenas sobre su titulación.
- Racionalizar el sistema de señales, al uniformar la información sobre contenidos, calidad y pertinencia de los programas.
- Ofrecer una visión integral y facilitar la participación coordinada y sistemática de los diferentes actores.
- Promover la equidad en el acceso de los sectores actualmente marginados de la educación para el trabajo.

Es decir, ante un contexto socio-productivo diferente y en permanente transformación, se precisa que las respuestas educativas y formativas experimenten una transformación similar. Por supuesto, éstas deberán adecuarse a las características de los contextos, marcadamente diferentes en cada uno de los países, y hacerlo de manera crítica y propositiva.

### **3. Del aprendizaje de un oficio al aprendizaje para toda la vida**

Años atrás se aprendía un oficio pensando en su validez permanente. Los alumnos y alumnas aprendían las destrezas necesarias para desempeñarse en un oficio que, en muchos casos, suponía la base del sustento económico para toda la vida, o una amplia etapa de la misma.

En la actualidad todo eso ha cambiado y mucho. No es la carrera quien organiza los trabajadores, sino que ellos mismos tienen que armar su propio itinerario formativo, siendo conscientes de que van a tener lugar diversas entradas y salidas del mercado productivo.

Una de las consecuencias de esta profunda transformación del mundo del trabajo es la mayor pertinencia que adquieren los años de educación formal. Cada vez son más las evidencias con las que contamos sobre la importancia de tener una buena base en competencias básicas, tales como el dominio de la lectoescritura o las matemáticas

Es preciso relacionar los años de escolaridad con la empleabilidad. Cuanta más educación formal, más posibilidades de trabajo. Una educación general bien fundamentada es lo que permite aumentar las posibilidades de reconversión, de flexibilidad. Hace pocas décadas, desde la perspectiva de desarrollismo, se consideraba que a más años de escolaridad media más desarrollo de un país. Hoy este planteamiento ya no es válido, pero sí sigue siendo pertinente pensar que la flexibilidad de



los mercados laborales demanda una base sólida que permita seguir formándose a lo largo de toda la vida. Como ha señalado Irma Briasco, especialista de la Organización Internacional del Trabajo, OIT:

*“La única llave para que ese sujeto tenga capacidad de reconversión parecería ser tener una educación general con fundamentos importantes”<sup>4</sup>*

En América Latina y el Caribe el promedio de escolaridad de la Población Económicamente Activa, PEA, es de cinco años de escolarización, lo cual resulta evidentemente bajo para los requerimientos actuales de la formación para el trabajo.

Sólo a partir de una buena base en las competencias básicas se puede pensar en construir varios itinerarios formativos, con continuas entradas y salidas de los estudiantes, que permita pensar en un aprendizaje constante que tiene que prologarse a lo largo de toda la vida.

## **4. Algunos requerimientos para una educación tecnológica**

Aquellos países de la región que han tenido la capacidad de implementar cambios significativos en su enfoque de la formación para el trabajo, han realizado una profunda transformación de los currículos. Fundamentalmente, han propiciado una formación basada en competencias, con itinerarios formativos amplios y dinámicos, donde las entradas y salidas se facilitan, a manera de que los educandos puedan ir adecuando su formación a las necesidades de un mercado laboral complejo y cambiante.

El enfoque basado en competencias precisa construir currículos interdisciplinares, donde además de las habilidades psicomotoras propias para un área productiva, se atienda a las habilidades socioafectivas y cognitivas que son pertinentes en cada caso.

Como en el caso del resto de subsistemas educativos, mejorar el perfil del docente se convierte en una tarea básica e imprescindible. A los requerimientos técnicos propios de una determinada área tecnológica, es imprescindible sumar conocimientos pedagógicos y humanistas.

Se vuelve también deseable que, dadas las continuas transformaciones tecnológicas que caracterizan en la actualidad el mundo del trabajo, los docentes man-

---

[4]. Briasco, I. (2002). *Recomendaciones de políticas para el desarrollo de la formación para el trabajo*. Ponencia presentada en el I Taller internacional de educación para el trabajo y tecnología. Trabajo no publicado. Perú.

tengan permanente vínculos con aquel, a manera de propiciar su actualización permanente.

Por otra parte, resulta evidente en el campo de la educación para el trabajo la necesidad de articular relaciones fluidas de ida y vuelta con los principales actores que son protagonistas del mercado laboral de un país. De este modo, la articulación del subsistema educativo con sindicatos y empresarios se torna una necesidad insoslayable. Los mecanismos que sirvan a esta articulación pueden ser muy variados. En algunos casos, los empleadores pueden incorporarse al sistema educativo como asesores técnicos de una determinada institución o del conjunto del subsistema nacional de formación técnica. En otros, se diseñarán pasantías laborales que ayuden a los formadores a readecuar constantemente los conocimientos y actitudes precisos para la integración laboral de los y las estudiantes.

Estas u otras modalidades empiezan a estar presentes en los países de la región y tendrán que acentuarse mucho más en el futuro, de manera que la formación laboral y la estructura productiva de un país se retroalimenten mutuamente.

Por último, resulta necesario subrayar la importancia de una educación tecnológica transversal que se integre a los diseños curriculares desde los primeros niveles de enseñanza. Es decir, la tecnología, en sus contenidos más básicos, debería formar parte de *los saberes* y del *saber hacer* de niños y niñas desde que acceden al sistema escolar.

## 5. Tecnología y Desarrollo Humano Sostenible

Desde una concepción de la educación como factor de cambio social, tal y como la que Fe y Alegría defiende y promueve desde hace más de medio siglo, la necesidad de afrontar los desafíos tecnológicos no puede ni debe opacar los fines últimos de la educación, como son el contribuir a un desarrollo humano equitativo, integral y sustentable.

Las profundas transformaciones tecnológicas, económicas y sociales que hemos comentado anteriormente nos han llevado a vivir en un mundo más global, pero también menos humano. En América Latina y el Caribe, la desigualdad ha ido en aumento y la pobreza se ha extendido aún más por todo el continente. En estas condiciones, no podemos aceptar sin más los cambios que se nos imponen, promoviendo una educación en tecnología de un modo acrítico, "sin una clara perspectiva de su razón de ser y orientación frente a la visión posible o deseable del desarrollo, nacional, regional o global".<sup>5</sup>

---

[5]. Fe y Alegría. (1999). *Educación y Tecnología para un desarrollo sustentable y demandas del mundo del trabajo*. XXX Congreso Internacional, Quito.

Frente a los retos del mundo globalizado, es preciso encontrar respuestas creativas que nos permitan integrar los retos tecnológicos sin renunciar a una cultura humanista, a una defensa de la naturaleza y a unos referentes éticos que nos permitan contribuir a construir una sociedad más justa e incluyente.

Entendemos la sustentabilidad no simplemente como el manejo adecuado de los recursos ambientales. El desarrollo sostenible precisa además de un crecimiento económico con equidad social, del respeto a la diversidad cultural, de la participación activa de la ciudadanía, de la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, etc.

Atender al desarrollo humano sustentable implica educar a los alumnos en valores como el respeto al otro, fomentando aptitudes para comprender las interrelaciones profundas y bidireccionales que existen entre las personas, la cultura y el medio ambiente.

En otras palabras, tenemos la obligación de promover un modelo de desarrollo que acople lo social, lo político, lo cultural y lo ambiental con lo tecnológico, conduciéndonos a una sociedad más solidaria, equitativa y humana. Y, sobre todo, evitando que los sectores empobrecidos de nuestra región queden excluidos de la cultura tecnológica, incapaces de incorporarse a este nuevo mundo.

De este modo, a la par de las competencias tecnológicas necesarias para integrarse al cambiante mundo laboral, existen otras competencias que adquieren igual o superior valor en las circunstancias actuales y que guardan relación con el desarrollo personal y la vida en sociedad.

En palabras formuladas y asumidas por Fe y Alegría en su XXX Congreso Internacional:

*“La educación debe ser ante todo la facilitación del desarrollo de conocimientos, habilidades y valores desde la propia identidad, que permitan a la persona y a la comunidad garantizar su supervivencia y bienestar, a través de una adaptación creativa y constructiva en el contexto, mediante una alta capacidad de uso y generación de conocimiento, un equilibrio psico-emocional adecuado y un conjunto de valores humanos plenamente incorporados a su persona. Educación que lleve a aprender a conocer, a hacer, a convivir, a ser; que prepare para la vida digna y para el trabajo realizador y productivo”.<sup>6</sup>*

Es por ello que la educación tecnológica, desde una concepción del desarrollo humano y sustentable, no debe contentarse con ofrecer una serie de competencias técnicas que preparen a los y las educandas para integrarse en el mundo laboral.

---

[6]. Ibid.

Además de eso, también es relevante que el alumnado comprenda de qué manera los modernos procesos productivos afectan beneficiosa o perjudicialmente a la vida humana, tanto individual como comunitaria. Por otra parte, será necesario valorar las tecnologías apropiadas a su alcance y su utilización creativa en busca de soluciones que respondan a las necesidades del medio.

Una educación en tecnología que busque el desarrollo sustentable implica entre otras cosas lo siguiente:

- Incorporar actividades escolares acordes con las situaciones y realidad del entorno de los educandos.
- Facilitar a educandos y educadores espacios para la construcción y reconstrucción de conocimientos, desarrollo de capacidades y formación en valores.
- Potenciar el ingenio a través del uso y manipulación de materiales, herramientas, equipos y saberes en contextos determinados.
- Formar personas con capacidad de leer críticamente el mundo compuesto por objetos, procesos, sistemas y ambientes tecnológicos.
- Potenciar en educandos y educadores capacidades para la reflexión, la convivencia social, la comunicación y la creatividad.
- Formar innovadores en tecnología cuyas producciones creativas satisfagan necesidades del entorno comunitario.
- Considerar las demandas del mundo del trabajo y tener presentes los problemas sociales de la comunidad en la elaboración de los programas educativos.

## **6. Educación Tecnológica en la Educación Básica**

Tradicionalmente, la educación básica se ha centrado en el desarrollo de una serie de capacidades cognitivas que se suponen esenciales para el aprendizaje posterior. Si bien la pedagogía contemporánea ha ampliado mucho más el marco de las capacidades básicas a desarrollar, las nuevas exigencias del mercado laboral que venimos comentando en este artículo imponen un nuevo impulso y una ampliación de las competencias.

Una educación básica para la tecnología debe promover aptitudes como los siguientes:

- La vinculación entre el pensar y el saber hacer, entre las habilidades manuales y las intelectuales, en un contexto que facilite la resolución de problemas.

- La contextualización y aplicación de conocimientos tecnológicos en otras áreas del conocimiento.
- El acceso permanente y actualizado a la información.
- La promoción del trabajo en equipo y el respeto a las opiniones ajenas.
- La promoción de habilidades para tomar decisiones.
- La capacidad crítica para valorar los impactos de la tecnología en nuestra vida individual y social.

Por otra parte, es pertinente que la introducción de la tecnología en los currículos de educación básica ayude a los alumnos y alumnas a perfilar mejor su orientación profesional. Para ello es necesario que los educandos adquieran una visión amplia del entorno productivo que los rodea y de su evolución y tendencias a futuro.

En otro orden de cosas, será necesaria una formación tecnológica de base, que ayude al alumno a adquirir destrezas elementales necesarias para contar con una buena base en el futuro.

Resulta imprescindible, dentro de la educación básica en tecnología, superar la dicotomía tradicional entre trabajo manual y trabajo intelectual. En ese sentido la educación debe propiciar el trasvase de saberes y la interrelación mutua entre los diversos contenidos de la maya curricular.

La educación básica, en definitiva, tiene que estar relacionada con la realidad socio productiva, lo que implica un revisión y actualización permanente del currículo, y una atención cuidadosa al entorno del educando.

## **7. Educación tecnológica para el «mundo del trabajo»**

La formación para el trabajo que, tradicionalmente, se ha estructurado en torno a ocupaciones y puestos de trabajo tiende hoy a organizarse en función de las capacidades requeridas por el contexto laboral. Donde antes prevalecía el diploma o la antigüedad a la hora de acceder a un puesto de trabajo, prima ahora esa mezcla de conocimientos generales, conocimientos tecnológicos y de experiencia real, sometidos a prueba, que denominamos competencias.

Las competencias son atributos y capacidades que hacen que una persona pueda desarrollar una ocupación productiva dentro de la sociedad. Su suma no garantiza una ocupación para toda la vida, pero hará posible que aumenten las posibilidades de empleabilidad de una persona. En la actualidad, la tendencia es que

la certificación que se otorga a un estudiante vaya acompañada de un portafolio de evidencias sobre las competencias que ha desarrollado

En definitiva, podemos decir que para que una persona esté preparada para el empleo es preciso que adquiera una mezcla de diferentes competencias en varios órdenes. En el orden tecnológico, las competencias se definen y se redefinen constantemente en función de las demandas laborales. La formación para estas competencias exige al centro escolar una apertura permanente a otros espacios. Cada vez resulta más común diseñar itinerarios o circuitos formativos en los que parte de la formación se imparte en una empresa o en otro centro ajeno a la infraestructura escolar.

En este sentido, resulta importante la estructuración de la formación en módulos de muy diversa duración, que permite la adquisición de habilidades concretas para tareas específicas, con más eficacia que las asignaturas tradicionales

Lo que el sistema educativo debería garantizar en todo momento es la adquisición por parte de los alumnos de competencias más generales, que no sólo son imprescindibles para la integración en el sector productivo, sino también adecuadas para que los educandos se conviertan en sujetos activos críticos y con capacidad de transformación de su entorno. La siguiente clasificación de competencias básicas está reformulada por Fe y Alegría, con base en un Informe de la Comisión SCANS para el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos<sup>7</sup>, que ya tiene algunos años pero cuyas recomendaciones continúan siendo pertinentes.

### **Competencias cognitivas**

- Comprensión: capacidad para razonar una información o inferir unos datos.
- Análisis de elementos y relaciones: capacidad para descomponer un conjunto de información en sus partes o aspectos.
- Aplicación: del planteamiento teórico a la situación concreta.
- Síntesis: capacidad para componer con elementos y partes un todo o conjunto de información coherente.

### **Competencias para el desenvolvimiento del trabajador (valores, actitudes y personalidad)**

- Responsabilidad, cooperación, solidaridad, autoestima, autocontrol, integridad, justicia, honradez.
- Respeto a la diversidad cultural, participación ciudadana, confianza.
- Capacidad de pensamiento teórico abstracto.

---

[7]. Adaptación de competencias realizada por Fe y Alegría con base en las recomendaciones de: COMISION SCANS (1992). *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

- Flexibilidad para los cambios, polifuncionalidad.
- Capacidad de observar, interpretar y reaccionar ante situaciones imprevistas.

### **Competencias generales para cualquier ocupación**

- Lectura, escritura, aritmética y matemáticas, expresión oral y capacidad de escuchar.
- Pensamiento creativo, toma de decisiones, capacidad para solucionar problemas, capacidad para aprender y razonar.
- Comprensión global de procesos (ser capaz de explicar, ejemplificar, aplicar en distintos contextos, justificar y generalizar).
- Capacidad de comunicación para manejar lenguajes y símbolos, para establecer vínculos y relaciones, para desenvolverse en equipos de trabajo con diversas atribuciones de roles y modalidades de organización.
- Capacidad de inserción laboral (para asumir los valores e ideas y comprender los mecanismos que articulan y dan cohesión a la sociedad).
- Capacidad para desarrollar y presentar propuestas de solución.
- Uso productivo del tiempo, dinero, materiales, espacio y personal.
- Trabajo en equipo, servicio a clientes, liderazgo, negociación y trabajo con personas con antecedentes culturales diversos.
- Capacidad para identificar, acceder y manejar fuentes de información, organización y mantenimiento de archivos, interpretación de comunicaciones y uso de las computadoras para el procesamiento de la información.
- Selección de equipos y herramientas, aplicación de tecnologías a tareas específicas, mantenimiento y reparación simple de equipos.
- Comprensión de los sistemas organizacionales y tecnológicos: mejoramiento o diseño de los mismos.
- Tendencia hacia la autoformación.

## **8. Educación técnica para los sectores más vulnerables**

Todo este sistema de formación basado en competencias está fundamentalmente pensado para ser aplicado desde el sistema de educación formal. Indudablemente, la mejor respuesta a las necesidades formativas de inserción pasa por una escola-

ridad larga y de calidad. Pero como ya decíamos anteriormente, en América Latina y el Caribe nos encontramos con que la mitad de los jóvenes se encuentran fuera del sistema.

Junto a la población joven, nos encontramos con una importante población adulta analfabeta y con la discriminación de género, más marcada en unas regiones que en otras, pero presente en todos los países.

Esto nos obliga a repensar los paradigmas formal y no formal, en base a los cuales hemos trabajado tradicionalmente. Incluso obliga a repensar la tradicional ejecución de programas de inserción por parte del Ministerio de Educación o del Ministerio de Trabajo. Estamos ante un reto que precisa de una intervención multi-sectorial (economía, trabajo, salud, educación, organismos proveedores de crédito, etc.) y de múltiples actores (administración pública, sector gremial, empresarial, ONG, etc.)

Son numerosos los programas de inserción laboral, con financiamiento nacional o internacional, que se están llevando a cabo en América Latina y el Caribe con el propósito de responder a esta situación. Pero resulta necesaria una reflexión mucho más profunda sobre la pertinencia de los mismos.

En términos generales, se puede afirmar que no basta con la discriminación positiva para responder a las necesidades de inserción laboral de los sectores más vulnerables. Resulta imprescindible tomar en cuenta la naturaleza y necesidades específicas de los contextos, con lógicas de intervención que no siempre coinciden con las propias de inserción en el mercado formal.

Resultará necesario, tal como sugiere Enrique Pieck, diseñar estrategias de inserción ocupacional que permitan la mayor integración posible de educandos en el mercado laboral formal, pero sin olvidar que la economía informal seguirá sirviendo de supervivencia para amplios sectores de la población, los cuales también precisan de capacitación para mejorar su productividad y sus condiciones de vida.

*“Desde un lado, las demandas parecieran provenir fundamentalmente de parte del mercado formal y ésta es una clara necesidad a la que tienen que responder los programas de formación; sin embargo, si bien es claro que el papel del mercado es importante en cuanto a orientador de las orientaciones que debieran tener los programas de formación para el trabajo, es importante considerar que un alto porcentaje de personas –en este caso fundamentalmente jóvenes- terminarán ubicados en el sector informal de la economía, sector que por su parte plantea exigencias muy propias a los programas de formación”.*<sup>8</sup>

---

[8]. Pieck Gochicoa, E. (2001). Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre Educación y Trabajo *“Formación de Técnicos y Profesionales competentes: un futuro deseable”*. La Habana: OEI.



Se pueden apuntar algunas reflexiones sobre las características que deberían conformar los programas de educación técnica con sectores vulnerables en América Latina y el Caribe. Sintetizaremos brevemente algunas de las más relevantes:

- Ofrecer respuestas adecuadas a la diversidad de necesidades que surgen de contextos muy particulares.
- Articular sistemas de educación permanente con itinerarios muy flexibles que combinen la entrada y la salida de los educandos en espacios de educación formal y no formal, vinculados entre sí.
- Combinar alternativas de inserción en el mercado laboral formal con aquellas más destinadas a mejorar las condiciones de supervivencia dentro de la economía informal.
- Adecuar conceptos como el de empleabilidad o productividad a las necesidades de educandos que seguirán moviéndose dentro de una economía informal, especialmente en el ámbito rural.
- Diseñar competencias que puedan ser comúnmente validas tanto para el ámbito formal como para el informal de la economía.
- Encontrar un equilibrio entre la razonable eficiencia de los programas y la atención a quienes más lo necesitan, cuya selección resulta a veces más onerosa y compleja.

Sobre todo, resulta imprescindible concebir estos programas de atención a los sectores más desfavorecidos desde una visión intersectorial, tratando de interrelacionar estas intervenciones con otros de corte social que sean realizadas por los poderes públicos o por organizaciones privadas de desarrollo. La complementación de la formación para el empleo con otros aspectos como la salud o el acceso a la vivienda resultan claves en este ámbito. Puesto que el problema de la exclusión es multicausal también deben serlo las respuestas.

## **9. La importancia de la formación de los formadores**

Es un lugar común afirmar que los docentes son la piedra angular del sistema educativo. Esta verdad adquiere aún más rotundidad cuando hablamos de una educación tecnológica, tanto en la etapa básica como en la educación media.

El oficio de educar no consiste tanto en explicar lo que se sabe como en promover en el educando la construcción de un conocimiento propio y relevante para su

vida. Puesto que el aprendizaje tecnológico y la capacitación para la inserción laboral es un proceso que dura toda la vida, resulta ilusorio pensar que la transmisión de información, por relevante y actualizada que esta sea, supone una respuesta adecuada a las necesidades de los alumnos. Mucho más importante será desarrollar en aquel las capacidades y las actitudes que le permitan autoformarse a lo largo de toda su vida profesional.

En cualquier caso, es posible apuntar algunos requerimientos básicos que deberían estar presentes en la formación que recibe cualquier docente cuyo trabajo esté relacionado con la educación tecnológica.

En la educación básica, destinada a sentar las bases de las capacidades tecnológicas de los alumnos, será necesario promover en el docente la adquisición de las siguientes competencias:

- Interés por el funcionamiento de los objetos tecnológicos.
- Destreza manual para la manipulación y montaje de diferentes objetos tecnológicos.
- Conocimiento básico de técnicas y recursos que son claves para el desarrollo tecnológico, tales como el dibujo técnico.
- Una visión interdisciplinar del currículo que permita interrelacionar diferentes áreas de conocimientos.
- Conocimiento profundo de los procesos de aprendizaje.
- Experiencia en metodologías activas y experimentales en el aula.
- Sensibilidad hacia la ecología y el cuidado del medio ambiente.
- Una vivencia profunda de valores humanos fundamentales y capacidad para integrarlos y relacionarlos con los conocimientos y aplicaciones tecnológicas.

En el ámbito de la educación media, el educador, además de las capacidades anteriormente descritas debe además dominar, tanto en teoría como en la práctica, el área de conocimiento específico que desarrolle. Junto con este conocimiento, será necesaria la destreza pedagógica que le permita adecuar los aprendizajes a los conocimientos previos de los alumnos y a su edad. Por último es necesario que cuente con habilidades didácticas que le permitan diseñar estrategias de aprendizaje adecuadas a los recursos disponibles, tanto dentro como fuera del aula.

Más complejo resulta identificar la forma en que los docentes adquieren las competencias adecuadas para realizar su labor. Todavía con demasiada frecuencia, predominan las ofertas formativas centralizadas, sin relación con un proyecto de centro, y desvinculadas tanto de la realidad del aula como del mercado laboral al que se deberían orientar los aprendizajes.

En el caso de la formación docente para la educación tecnológica resulta esencial que la misma esté enmarcada en un proyecto de centro o de equipo departamental, el cual a su vez tendría que tener una relación permanente con su entorno socioproductivo. Como ha remarcado Tomás Valdés:

*“La formación permanente del profesorado tampoco es un fin en si misma. Ha de ser necesariamente parte de un proyecto mayor que la integre y la de sentido, un proyecto pedagógico colectivo de carácter propositivo, orientado a la generación de soluciones a problemas productivos en las empresas o de integración sociolaboral en los alumnos”<sup>9</sup>*

En este sentido resulta relevante destacar la importancia de la autonomía escolar orientada a la innovación, como una condición esencial para que los centros educativos sean capaces de responder a las necesidades formativas de los alumnos, con criterios de equidad y calidad.

*“El centro de formación profesional podrá dar a sus alumnos y al mercado laboral, aquello de lo que disponga en términos de recursos y competencias. En este sentido, el desarrollo de competencias y capacidades en los docentes relacionadas con la actitud crítica, la capacidad creativa, la capacidad para el trabajo en equipo, la actitud positiva ante la innovación y el cambio, la polivalencia y la multifuncionalidad, la actitud positiva ante la cualificación permanente, la actitud científica en el acercamiento a los problemas, la comprensión de criterios de adaptación a nuevos sistemas de organización del trabajo o el conocimiento y manejo de nuevas tecnologías de información, gestión y producción, constituye la única garantía de transferencia de esas mismas competencias y capacidades a los alumnos. Explicamos lo que sabemos, pero enseñamos lo que somos”<sup>10</sup>*

## 10. En busca de una economía solidaria

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, marcados por una profunda recesión productiva y, consiguientemente, por altos índices de desempleo, no tiene sentido restringir toda la capacitación tecnológica que ofrezcamos a la demanda que recibimos por parte del sector productivo.

---

[9]. Valdés, T., El secreto de la pirámide, Algunas ideas para la cualificación de la función docente en los sistemas de educación para el trabajo. *Cuaderno de trabajo n° 3*. [Documento en línea]. OEI: Biblioteca Digital.

[10]. Ibid.

También será necesario identificar posibles nichos productivos y de comercialización que den origen a nuevas ocupaciones ausentes hasta ahora.

Evidentemente, esta visión responde más a los criterios de una economía social que a los propios del sistema capitalista en que vivimos. Y consiguientemente, habría que hablar aquí de la formación en una cultura emprendedora, del apoyo al autoempleo y de pequeños procesos de producción y comercialización encadenados que pueden funcionar primero como pequeñas colonias de subsistencia antes de salir al mercado.

El sistema neoliberal que impera en la actualidad y que, como es ampliamente conocido, genera grandes bolsas de exclusión, se caracteriza por el predominio de las grandes empresas multinacionales. Los nichos de mercado que estas dejan son ciertamente escasos. Promover el autoempleo y la microempresa en los márgenes de este sistema puede ser útil para un pequeño grupo de privilegiados entre los excluidos que, más competitivos que sus pares, consigan sobrevivir por un tiempo. Pero no es ciertamente una respuesta ni solidaria, ni humana, ni eficaz para las grandes mayorías.

Un desarrollo alternativo sería el que surge desde las potencialidades de los propios sectores empobrecidos y se plasma en iniciativas de economía solidaria. Entendemos por economía solidaria aquella que pone en el centro a la persona y que no se basa en el afán de lucro individual sino que persigue un beneficio compartido y social. Sin rechazar el mercado, puede tender a corregirlo sustituyendo la competitividad individualista por el apoyo mutuo, la participación o la autogestión. Se trata de desplegar actividades productivas con una lógica asociativa y solidaria.

Luis Razeto, vicerrector de la Universidad bolivariana de Chile, describía de este modo la economía solidaria en una conferencia presentada en Caracas en marzo de 2006:

*“En vez de competir unos contra otros, tratando de desplazarlos o de apropiarnos del negocio de los otros, nos juntamos y nos relacionamos para cooperar unos con otros. En vez de estar en ese juego en que en cada vuelta sale expulsado un jugador porque hay una silla menos, estamos en un juego integrador, que va permitiendo integrar nuevas sillas para abrir espacios a cada vez más jugadores, permitiéndose que incluso en una misma silla puedan estar dos y más personas. No estamos en una economía excluyente basada en la competencia, sino en una economía incluyente basada en la cooperación y la ayuda mutua”.*<sup>11</sup>

---

[11]. Razeto, Luis. (2006). *Inclusión Social y Economía Solidaria*. Ponencia presentada en el “Simposio Latinoamericano Inclusión Social. Dimensiones, retos y políticas”. Caracas.

La economía solidaria se corresponde con una educación centrada en el ser humano y no en la creación de riqueza, como la que venimos proponiendo a lo largo de este artículo. Para hacerla efectiva, consideramos necesario introducir en los currículos de manera transversal una formación de emprendedores basada en criterios éticos y humanistas. Es necesario familiarizar a los alumnos, desde los niveles más básicos, con la cultura empresarial en sentido amplio, preparando a los alumnos, desde las primeras etapas a formar habilidades y actitudes para el autoempleo y para la cultura emprendedora en general.

José Manuel Pérez, director del Centro de Formación de Emprendedores de Valnalón, España, con amplia experiencia de proyectos de colaboración con América Latina a través de la OEI, define de este modo las nuevas necesidades en esta materia:

*“La sociedad no solo necesita empresarios que aportan únicamente capital, sino empresarios emprendedores comprometidos con la sociedad en la que viven, por lo que éstos pueden actuar por vocación social, siendo competentes y productivos para el logro de sus objetivos, como por ejemplo líderes sociales que lograron cambios fundamentales en las condiciones de vida de diversos colectivos, o pueden ser emprendedores que impulsan negocios y gestiones empresariales efectivas, aportando así al desarrollo personal y colectivo”.*<sup>12</sup>

En algunos centros educativos en los que esto sea posible y pertinente, será interesante la creación de pequeñas incubadoras de empresas, en colaboración con entidades públicas o privadas interesadas en la creación de tejido productivo.

En cualquier caso, la formación para el trabajo en la actualidad, en los contextos de inequidad y falta de oportunidades en que nos movemos, no puede dar la espalda al problema de la creación de nuevas oportunidades laborales. Más aún, desde una perspectiva de cambio social como la que Fe y Alegría promueve, entendemos que aquí se abre una oportunidad para crear modelos de desarrollo a pequeña escala que respondan a una nueva cultura del trabajo, más acorde a los criterios humanistas y de desarrollo sostenible que propugnamos, que los que el mercado ofrece.

---

[12]. Gallardo Paz, Eliana (2005). *El rol de la formación técnica en el desarrollo emprendedor: formación técnica de emprendedores que abandonaron el sistema escolar*. [Documento en línea]. Ponencia presentada en la Quinta reunión de organismos e instituciones de formación técnica y profesional de América Latina y el Caribe. Quito. Disponible: [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/conf/v\\_reu\\_fp.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/conf/v_reu_fp.htm).

## 11. La importancia del aporte de los diferentes sectores

Hasta hace bien poco, la formación para el trabajo estaba en manos de instituciones nacionales especializadas en él, bien dependientes del Ministerio de Educación o del Ministerio del Trabajo. Sin embargo, hoy no se puede concebir el futuro de esta rama educativa sin el diálogo social al que están convocados, además de las instituciones educativas, sectores empresariales y gremiales, junto con el resto de actores sociales con intereses en el mismo.

Esta concepción está ligada a la de la educación como un bien público. Tenemos derecho a ser educados y a vivir en sociedades educadas. Así mismo tenemos derecho al empleo y a vivir en sociedades donde todos y todas podamos aportar nuestra fuerza laboral. Por consiguiente, el problema de la formación para el trabajo nos incumbe a todos y no sólo a los Estados, aunque obviamente en ellos reside la mayor responsabilidad como garante de las libertades y derechos de la ciudadanía.

Ya ha sido mencionada la pertinencia de que diversos sectores de la administración pública aúnen esfuerzos en este campo. Además de los ministerios citados, es fundamental el concurso de instancias administrativas relacionadas con el aparato económico y comercial del Estado.

En el campo específico de la formación para el trabajo, resulta imprescindible la participación, junto con el Estado, de la empresa privada y los sindicatos, quienes tradicionalmente han formado parte del esquema tripartito asociado al mundo laboral.

No parece necesario recalcar el papel protagónico que está llamado a jugar la empresa privada en la formación para el trabajo. A lo largo del presente artículo se ha mencionado en varias ocasiones la necesidad que hoy nadie discute de que los centros educativos y los empleadores tengan una relación permanente y directa, tanto en la identificación de necesidades de mercado, como en el diseño de circuitos formativos o en el aporte de recursos humanos y materiales. Más allá de estas herramientas concretas de colaboración entre centros educativos y empresas, está la evidencia de que los logros o resultados de cualquier proceso formativo laboral, sólo pueden ser bien evaluados en contraste con la adecuación de las capacidades que genera para el sistema productivo. En este sentido, la labor directa o indirecta del sector empresarial en medir la calidad de los aprendizajes resulta incontestable.

No obstante, las relaciones de colaboración entre la empresa y los centros educativos es aún una asignatura pendiente en América Latina, que requiere de un esfuerzo de adaptación por ambas partes. Como bien señalaba la especialista argentina María Antonia Gallart:

*“Del lado de las instituciones educativas se exige una cierta humildad en reconocer que no pueden hacer todo, ya que las carreras ocupacionales no dependen mecánicamente de los currículos educativos, sino que se entrelazan en trayectorias en las que los cambios tecnológicos y socioeconómicos son claves. También se exige reconocer que el campo insustituible de lo escolar es el de la educación general, como transmisión y adquisición de paradigmas intelectuales que permitan aprehender una realidad cambiante, cotidiana y externa al aula”.*<sup>13</sup>

Por su parte los sindicatos, en una sociedad democrática, están llamados a defender los intereses de los trabajadores, especialmente de aquellos que se encuentran más indefensos ante el libre juego de las fuerzas del mercado. Se ha llegado a hablar del ensanchamiento del campo de acción del sindicato reconociendo el derecho legítimo de aquellos a participar en el diseño de políticas que afectan al bien común. Sin duda, la mejora de los sistemas de formación para el trabajo es un campo que afecta al conjunto de la población, por lo que las organizaciones gremiales y sindicales están llamadas a participar en el diseño de los mismos.

La Universidad puede dar un aporte fundamental en el campo de la innovación tecnológica aplicada a las necesidades de desarrollo local, el cual a su vez precisa el concurso de todos los actores de la sociedad civil interesados en el desarrollo productivo y social en un contexto determinado.

La tarea indispensable de dar seguimiento a los egresados de los estudios de formación profesional es otro de los ámbitos en el que el concurso de distintos actores resulta indispensable.

En definitiva, conviene resaltar la pertinencia de un diálogo social cada vez más abierto a la intervención propositiva de todos los actores sociales, en la búsqueda de una formación profesional que, si bien sigue teniendo en la escuela su principal e insustituible referencia, precisa abrirse a otros espacios para ampliar las condiciones de empleabilidad de los y las educandas.

## **12. Políticas propuestas**

Finalmente, quisiéramos compartir con los lectores una serie de políticas y líneas de acción que, fruto de la experiencia en nuestros centros, y de la reflexión sobre nuestras prácticas, hemos ido perfilando como propuestas.

---

[13]. Gallart, María Antonia (1997). Los cambios en relación escuela-mundo laboral, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 15, OEI.

Evidentemente, este es y será siempre un trabajo inacabado. Nuestra intención, al presentar nuestras propuestas, es contribuir humildemente a la reflexión, aportando nuestro saber y experiencia, así como nosotros aprovechamos y nos nutrimos de las experiencias y conocimientos de otros.

### **Revisión y flexibilización de los currículum de Formación para el Trabajo**

Como ya ha quedado argumentado en el presente trabajo, precisamos propuestas curriculares mucho más flexibles que las que hemos tenido hasta ahora. Currículum que articulen los diferentes programas (educación técnica y formación profesional) y niveles (educación básica, media y superior), con innovaciones metodológicas y técnicas, en orden a facilitar la vinculación de la educación con el trabajo productivo.

Además, los currículum deben estar orientados hacia el aprendizaje permanente y contribuir a una integración crítica y humanista de la cultura tecnológica.

En este diseño curricular cobra una importancia relevante la elaboración de currículum para los sectores más pobres y vulnerables. No podemos obviar el hecho de que un porcentaje muy alto de nuestra juventud fracasa en el sistema escolar. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta las necesidades especiales de estos. Tampoco se pueden olvidar los millones de analfabetos adultos, las personas discapacitadas, y el resto de sectores vulnerables. La atención a la diversidad exige flexibilidad curricular.

### **Asumir críticamente las implicaciones de los cambios tecnológicos en todos los programas y niveles educativos**

Los cambios tecnológicos obligan a enfatizar el desarrollo de las actitudes, habilidades y destrezas orientadas hacia el aprendizaje permanente, la adaptabilidad creativa a los cambios y las competencias fundamentales de desempeño laboral.

Para ello será necesario hacer permanentes estudios locales de tendencias laborales para identificar las necesidades de capacitación y, en función de esto, actualizar la oferta de la Educación Media Técnica, de tal manera que forme conjuntamente para el trabajo y para la continuación de estudios superiores.

Se ha demostrado la conveniencia de fortalecer la educación básica y construir los modelos pedagógicos apropiados para su desarrollo, teniendo como ejes fundamentales de la misma la lectura y escritura, el razonamiento lógico matemático y los valores.



### **Incorporar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de Formación para el Trabajo**

La velocidad con que hoy se desarrolla la tecnología y transforma su entorno, precisa de una evaluación permanente que nos permita conocer las fortalezas y debilidades que presentan los programas formativos en cada momento. Para ello, aún es necesario diseñar instrumentos de seguimientos más útiles y complejos que los que tenemos hasta ahora, puesto que implicará medir lo que ocurre fuera del aula, que es donde realmente se evalúan los aprendizajes para el trabajo, una vez que el egresado traspasa sus muros.

La vinculación permanente de los centros con sus ex alumnos y con aquellas instituciones, públicas o privadas, que generan bolsas de empleo o apoyan con otra serie de recursos serán también líneas de trabajo fundamental, no sólo para apoyar directamente a los educandos egresados, sino para redefinir y actualizar capacidades demandadas.

### **Promover espacios de articulación donde estén representados los actores sociales**

La necesidad de consenso social para la consecución de pactos educativos por la educación, que estén por encima de los intereses partidistas, es hoy una convicción en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. La formación para el trabajo, con sus características genuinas, puede convertirse en la punta de lanza de la generación de estos consensos. No en vano, nadie duda hoy de que empleadores y sindicatos deben participar de algún modo en la elaboración de programas formativos para el empleo. Diálogos de los que, hoy por hoy, no pueden estar ausentes sectores amplios de la sociedad civil.

En un nivel más micro, es indispensable en la actualidad, involucrar a los sectores productivos de las comunidades y a los gremios o sindicatos en la formación de los jóvenes. Tampoco se puede olvidar la participación de los padres de familia y alumnado en los procesos educativos.

### **Promover programas de inserción laboral y creación de empleo**

En el ámbito de la formación profesional, la escuela no puede quedar restringida a dar formación en el aula, abandonando posteriormente a su suerte a los educandos. Su responsabilidad es contribuir a que estos puedan desarrollar lo aprendido. Y en contextos como los latinoamericanos, con muy poco demanda laboral, y con

un sector empresarial poco dinámico en algunos de sus países, es imprescindible investigar nuevos nichos de producción.

La cultura emprendedora debería estar presente en la escuela en sus niveles más básicos, de manera que los niños y niñas se familiaricen desde muy jóvenes con una serie de capacidades y destrezas que serán seguramente cada vez más necesarias en el nuevo mercado laboral hacia el que caminamos.

También sería deseable impulsar la creación de programas de incubadoras de microempresas u otras formas asociativas de producción, financiamiento y servicios de asesoría y apoyo a los egresados de los centros. Estos programas bien pueden depender directamente del centro educativo o impulsarse en convenio con otras fuerzas sociales interesadas.

### **Fortalecimiento de una gestión al servicio de la calidad**

La gestión del sistema educativo, atrapada a menudo entre la burocracia, necesita fortalecerse en aspectos mucho más dinámicos que hoy exige la educación para el trabajo. El constante monitoreo de los mercados laborales y la adecuación pertinente de la oferta formativa a aquel o, la detección de nuevos nichos productivos sobre los que orientar el autoempleo, es hoy una necesidad impostergable.

Es necesario que se fortalezcan las instancias organizativas que desarrollan políticas de formación para el trabajo y creación de una instancia superior de coordinación y asesoría para: (a) la articulación de los programas de formación para el trabajo; (b) la definición de una estrategia para integrar el eje de la formación para el trabajo en los diferentes programas y asignar los recursos humanos y materiales necesarios para su impulso.

En el ámbito de la gestión escolar, conviene fomentar la autonomía escolar, puesto que en la formación para el trabajo resulta esencial la cercanía de la escuela a la comunidad y, en consecuencia, una gestión más participativa del centro que viene de la mano de la autonomía escolar. Otras facetas como la labor investigadora de los docentes y su capacidad innovadora también se ven favorecidas por una gestión autónoma. Claro que para que esta sea eficaz se precisa de una serie de condiciones y de un apoyo permanente, tanto en recursos humanos como en recursos materiales, por parte de las autoridades de educación.

# **Financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe**

HUGO DÍAZ DÍAZ

## Introducción

En la década pasada, los países de América Latina y el Caribe realizaron enormes esfuerzos para aumentar sus inversiones en educación, aunque la crítica que persiste es la de la calidad del gasto. De acuerdo a datos de la CEPAL, el gasto social per cápita en educación se incrementó en un 59%, entre 1991 y 1998.

No obstante, ese incremento es insuficiente frente a un sistema educativo que demanda más equidad y recursos humanos más competitivos. También es insuficiente en relación a la inversión educativa que realizan los países de la OCDE donde, en promedio, la inversión por alumno, durante el 2003, excluidas las subvenciones de subsistencia de los estudiantes, fue de US\$ 4.791 en educación primaria, US\$ 6.120 en educación secundaria y US\$ 9.929 en educación terciaria. Como muestra de las diferencias tenemos que Chile, país que más invierte en educación, presenta un costo por estudiante de US\$ 1.880 en educación primaria, US\$ 1.995 en educación secundaria y US\$ 6.163 en educación terciaria.<sup>1</sup>

La perspectiva demográfica de Latinoamérica y el Caribe es favorable. La población en edad de seguir la educación básica tiende a disminuir en la mayor parte de países, lo que permitirá aumentar la inversión destinada a educar a niños y jóvenes. Esta tendencia debe aprovecharse si se considera que las personas de mayor edad tendrán un crecimiento relativamente controlable. Lo que no debe olvidarse son las nuevas demandas de formación permanente de la población adulta y el creciente rol de la educación en el aumento de la productividad.

El impacto de la educación es mayor sobre el crecimiento económico cuando contribuye al aumento de la productividad de la población activa en su conjunto, y no cuando lo hace para un grupo focalizado de individuos. Es prioritario estimular el desarrollo de programas masivos de formación permanente de calidad.

Aún reconociendo la necesidad de una mayor inversión en educación, resulta prioritario gestionar mejor los recursos con los que se cuenta. A tal efecto será imprescindible, en los próximos años, una mayor implicación de los distintos actores de la sociedad civil, en el convencimiento de que la educación es un bien público y un problema de todos y, por tanto, de todos es la responsabilidad de invertir más equitativamente y con mayor eficiencia los fondos disponibles.

En el presente trabajo, se comienza señalando los obstáculos con que hoy nos encontramos tanto para dedicar más fondos a la educación como, sobre todo, para hacerlo de manera más eficiente. A continuación se argumentan una serie de

---

[1]. En US\$ estadounidenses convertidos mediante PPA para el PBI. OCDE. (2006). *Panorama de la Educación*. Madrid: Santillana.

propuestas que, a través de grandes consensos sociales, podrían constituirse en políticas públicas referidas al financiamiento de una educación de calidad para el conjunto de la región.

## **1. El peso de la deuda externa sobre el gasto y la inversión pública**

América Latina participa con el 26,9% del monto de la deuda total mundial.<sup>2</sup> También se estima que, entre 1986 y el 2004, la región ha desembolsado US\$ 2.075 miles de millones por concepto de intereses de la deuda externa. Lo pagado entre 1990 y el 2004, equivale a 66 veces el monto de la deuda regional en 1970. Para hacerlo, se tuvo que liberar recursos del ahorro interno e incluso utilizar los provenientes del ahorro externo.

La magnitud de la deuda y sus intereses impacta en la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, en la caída de la inversión de capital, en la inflación, en el desempleo, en el mayor deterioro de los niveles de vida y en el incremento de la polarización social. En 12 de 23 países latinoamericanos, el pago del servicio de deuda externa supera al gasto en educación; en 13 supera el gasto en sanidad y en 6 países excede el gasto en educación y sanidad. Estos porcentajes obligan a programas de austeridad en el gasto social y a otras medidas de ajuste fiscal que reducen la cobertura de los servicios sociales para los pobres. Se eliminan subsidios al consumo para los alimentos básicos y el transporte público, se limita el contrato de maestros, médicos y enfermeras o la compra de material educativo y medicamentos.

Frente a la deuda externa, se destacan iniciativas como las de los presidentes Kirchner, de Argentina, y Lula del Brasil. En Copacabana firmaron la Declaración sobre la cooperación para el crecimiento económico con equidad, más conocida como el "Consenso de Río". Subrayan que las negociaciones con organismos multilaterales de crédito deben conducirse asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar, inclusive, la inversión en infraestructura. En otros términos, el crecimiento es el elemento central de la política y el superávit fiscal un instrumento que debe servir para crecer.

---

[2]. Según cifras de la CEPAL, la deuda externa de la región se elevó a US\$ 723.090 miles de millones en el 2004. Sin embargo, el FMI ha señalado en su Informe de septiembre del 2005, que la deuda externa de América Latina en el 2004 se ubicó en los US\$ 780 mil millones, representando un 34,4% del PIB de la región. En 1980 este porcentaje era inferior (33,2%).

## **2. Principales obstáculos a una gestión adecuada de los recursos disponibles para educación en la región latinoamericana**

### **Falta de vigilancia respecto de la calidad del gasto: derroches directos e indirectos.**

Los presupuestos de educación son generalmente escasos y no siempre bien empleados. En el pasado han sido frecuentes los casos de reformas educativas sin estudios de factibilidad técnica o suspendidas en su aplicación sin previa evaluación de sus impactos. A menudo se adoptan estrategias sin respaldo en una base informativa confiable; se crean estructuras burocráticas sobredimensionadas, con existencia de varias organizaciones desarrollando las mismas funciones; hay sobreoferta de especialidades de formación profesional; y los presupuestos priorizan las necesidades de las administraciones educativas, antes que la prestación del servicio educativo.

En la forma cómo se asignan los recursos está una de las claves de la eficiencia del gasto. No siempre los mayores recursos se asignan a quienes más lo necesitan ni a los niveles de enseñanza a los que deben ir. Los recursos financieros que tienen como beneficiarios a niños en edad oportuna de ingresar a la escuela suelen diluirse en el camino y, por lo general, no llegan en su totalidad a ellos. La universidad es siempre la más favorecida.

La mayor expresión de la ineficiencia del uso de los recursos se encuentra en los fracasos escolares. El costo de atender a un 27% de estudiantes latinoamericanos que ingresa tarde a la escuela primaria, que repite o abandona la escuela, se calcula en unos US\$ 12 mil millones al año. Otras fuentes lo estiman en el equivalente a la quinta parte del gasto público en primaria y secundaria, es decir, el 0,7% del PBI regional.<sup>3</sup> Los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponibles, en relación a los que avanzan normalmente y de acuerdo con su edad.

La tasa de repetición disminuye lentamente y el sobrecosto de formar un estudiante, desde que ingresa hasta que egresa de la educación media, puede superar el 60% o 70% de la inversión que se haría si ese estudiante no repitiese ni abandonase la escuela.

### **Proyectos de reformas educativas sin costo y sin visión multidisciplinaria**

Educación es un sector rico en la generación de iniciativas de reforma integral o parcial. A lo largo de las últimas décadas, sus problemas estructurales, de gestión,

---

[3]. Navarro, J. C. (2004). *Inicio de una conversación regional sobre el financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe*. México

operacionales y de formación se analizaron con cuidado; sus causas fueron identificadas, pero las medidas correctivas, frecuentemente, devinieron en intentos truncos y fracasados. Muchas de las reformas no modificaron los aspectos más centrales del quehacer educacional.

Una razón del fracaso de las reformas es creer que debe imitarse, paso a paso, el camino seguido por otros. América Latina es permanente copiadora de modelos educativos extranjeros y pasa de estar en manos de misiones de países europeos o norteamericanas, a depender de las prioridades establecidas por la cooperación internacional. Esto sólo perpetúa y agranda la brecha a favor de los que van más adelante.

Los países de América Latina que han tenido experiencias exitosas de reformas educativas, en lugar de partir de una aceptación resignada de que no hay más recursos para la educación, han partido de preguntarse en qué consiste y cuánto cuesta una buena educación. De este modo, han podido proponer y priorizar las metas educacionales y acompañarlas con un plan de inversión educacional capaz de permitir la adopción de medidas dinamizadoras y de obtener resultados satisfactorios.<sup>4</sup>

Habría que avanzar dando pasos más acelerados que los de otros países. No existe el tiempo y el dinero para recorrer el mismo camino que otros siguieron para desarrollar su educación, así lo hubieran hecho bien. Hay que inventar recetas educacionales novedosas, concebir cruces de caminos originales que permitan saltar etapas, colocar los escasos recursos en proyectos con enorme efecto multiplicador y utilizar tecnologías que tengan gran cobertura y que potencien las capacidades docentes y de gestión de los profesores y directores. Hay que abandonar reformas muy normativas y burocráticas, buscando las que activen la capacidad de reacción de cada centro educativo ante los problemas que deben resolver.

### **Centralismo de la asignación de recursos y de la ejecución de las principales inversiones**

Todavía hay muchos países en la región con una fuerte centralización financiera. Todo lo administran los Ministerios de Educación: los pagos del personal, las compras de bienes, servicios y equipamiento, o la construcción de escuelas. Los organismos intermedios de la educación son meros ejecutores de lo dispuesto por la sede central y están pobremente implementados, sin capacidad para desarrollar una adecuada supervisión y monitoreo del servicio educativo.

En cambio, hay otros países que desde hace varias décadas ejecutan presupuestos educativos regionales. Éstos, normalmente, han desconcentrado o descen-

---

[4]. Díaz, H y Trahtemberg, L. (2001). *Plan de Acción Inmediata en la Educación Escolar*. Lima: Instituto Peruano de Administración de Empresas.

tralizado su administración de personal docente, la ejecución de pequeñas obras y la adquisición de bienes y servicios, aunque buena parte de los proyectos de inversión y otros estratégicos, que demandan mayores presupuestos, todavía los maneja la sede central, lo que se justifican en algunos casos al lograrse economías de escala.

Si bien no toda descentralización está justificada económicamente, el exceso de centralismo ha demostrado sobradamente su ineficiencia.

### **Normatividad asfixiante**

La corrupción, el gasto en actividades sin mayor impacto y el afán de los ministerios de finanzas, de restringir la liberación de partidas presupuestarias, han pasado a convertirse en una de las preocupaciones mayores de quienes gestionan la educación. Con mayor frecuencia se recurre a rígidas normas de austeridad presupuestaria y a procedimientos complejos de programación y ejecución de gastos, que implican mayores restricciones en la contratación de personal o en la compra de bienes y servicios.

Un mecanismo organizado hace pocos años, en varios países centroamericanos y de América del Sur, es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Su misión es velar por la calidad del gasto al ofrecer una opinión técnica en cualquiera de sus fases, pero, sobre todo, en proyectos de inversión pública que superen un monto referencial. La rigurosidad de las evaluaciones realizadas es un punto a favor en la posibilidad de tener proyectos mejor ejecutados, pero un punto en contra en cuanto a agilidad que a veces precisa la inversión educativa.

### **Asignación inercial de los recursos**

La crítica constante que han tenido los procesos de programación presupuestaria en educación es la rigidez de su estructura, lo que lleva a que año tras año las asignaciones dependan generalmente de cómo fue la ejecución del ejercicio anterior.

El carácter inercial de la programación presupuestal responde a su débil articulación con el planeamiento estratégico de largo plazo y con el cumplimiento de objetivos y metas precisas. Las deficiencias en los procesos de planificación, programación presupuestaria y gestión administrativa hacen que el presupuesto público destinado a la educación termine mal asignado y ejecutado.

La inercia esconde también la necesidad de reformar la estructura del presupuesto para favorecer mayores asignaciones en bienes y servicios para los centros de enseñanza y la asesoría pedagógica, para incrementar los presupuestos de inversión y para aumentar la capacidad de programar recursos por parte de los organismos intermedios y locales.



No avanzar en la reforma del presupuesto es una de las causas por la cual algunos países no aprovechan la oportunidad que significa un crecimiento demográfico menor que en el pasado. Los patrones de financiamiento no son suficientemente flexibles como para permitir que se liberen recursos, gracias a un crecimiento moderado de la matrícula, para luego aprovecharlo en otros fines, como puede ser la mejora de la calidad.<sup>5</sup>

### **Bases de información limitadas para avanzar en sistemas de asignación de recursos y monitoreo de resultados más eficientes**

El avance más significativo de los sistemas de información se relaciona con la incorporación de bases de datos sobre los aprendizajes y, en algunos casos, sobre el desempeño de los profesores. El otro paso positivo es la mejora de los sistemas de planillas de pago y el uso del personal docente. Las economías derivadas de estos procesos alcanzan entre un 5% y 10% del monto total de la planilla. Ciertamente que el desafío está en el empleo adecuado de estas herramientas: racionalizar allí donde sea necesario y tener en cuenta la realidad concreta en la que se actúa.

Sin embargo, transitar hacia sistemas de información que apoyen la toma de decisiones de políticas no es un proceso fácil. Todavía se manejan sistemas de información muy elementales y no siempre actualizados. No obstante el adelanto tecnológico, las estadísticas sobre alumnos, profesores o centros educativos se publican con atraso. Este atraso es mayor tratándose de información sobre la eficiencia del sistema –tasas de promoción, repetición y abandono-, las características laborales de los docentes o el uso y estado de los centros de enseñanza.

Carecer de un sistema de información amplio, oportuno y ligado a la toma de decisiones es una limitante para mejorar la calidad del gasto y fijar prioridades. Es difícil emprender procesos de modernización de la carrera docente si se carece de un escalafón permanentemente actualizado; tampoco resulta fácil focalizar la asignación de gastos en determinadas escuelas de muy bajo rendimiento, si no existe información detallada y oportuna sobre fracasos escolares a ese nivel.

### **Conflictividad al interior del sistema, en especial relaciones gobierno-sindicatos**

En el sector educación, los mayores niveles de conflictividad se dan entre el gobierno y los sindicatos de educadores y por una causa principal: los bajos salarios. El

---

[5]. Navarro, J.C. (2004). *Op.cit.*

aspecto que más preocupa es el apoyo del gremio magisterial a la modernización de los enfoques de gestión del sistema educativo y las iniciativas de mejora de la calidad. Hay aún clara renuencia a adecuarse a esquemas que modernicen la carrera docente, que fortalezcan la autoridad de los directores de centros educativos, que atiendan las crecientes demandas de evaluación y rendición de cuentas, o que establezcan un tratamiento diferenciado de las remuneraciones en función del desempeño laboral. Por lo general, temas como los citados levantan sospechas entre gremios y sindicatos docentes, que temen, no siempre sin razón, perder su influencia y capacidad de presión.

Es obvio que no será posible avanzar en reformas educativas de amplio calado sin una mejor comprensión y acercamiento entre las posturas gubernamentales y las de los gremios docentes.

### **3. Propuestas de políticas públicas que aumenten la captación de recursos para el sector educación**

#### **Acuerdos nacionales y visiones de largo plazo de la educación, consensuadas y con metas mínimas de financiación**

Los consensos tienen la ventaja de dar continuidad a gestiones altamente inestables al convertir las políticas educativas en políticas de Estado. Orientan el esfuerzo de la gestión y del financiamiento hacia las prioridades que se definan, y facilitan el establecimiento de responsabilidades de los diversos agentes en el logro de las metas. La participación de la sociedad en estos acuerdos resulta muy favorable, tanto como práctica democrática como pedagógica; permite un acercamiento de aquellos actores donde el diálogo es difícil de establecer y, en el caso de las organizaciones docentes, hace que su presencia vaya más allá de las reivindicaciones laborales.

Los consensos deberían empezar a ser estimulados en el nivel local pues favorecen la formulación de planes propios, articulados a los planes nacionales, así como mayores capacidades de gestión autónoma para impulsar el desarrollo comunitario.

#### **Conciencia ciudadana sobre tributos para el aumento de los niveles de recaudación**

El gasto público depende de la recaudación impositiva, de las transferencias entre gastos que el Gobierno destina a distintos sectores y servicios, del crecimiento eco-

nómico de los países, y de la captación de fondos extra-presupuestarios, ya sea de origen interno o externo.

La evasión es una de las causas por las que la carga tributaria es comparativamente baja en la mayoría de países de América Latina y el Caribe.<sup>6</sup> Existe margen para recabar recursos adicionales que podrían aportar al logro de las metas educativas si se reduce el tamaño del sector informal en la economía y si la presión tributaria se distribuye equitativamente. Es indispensable que los sistemas tributarios se consoliden y establezcan cargas razonables que, sin distorsionar significativamente las decisiones de los agentes económicos, logren recaudaciones por encima del 15%. Metas por encima del 20% de recaudación requerirían un debate más profundo que dimensione adecuadamente las ventajas y desventajas de tal política.

Hay quienes piensan que todavía es posible pensar en impuestos especiales destinados explícitamente a programas que mejoren los logros educacionales: por ejemplo, el impuesto al uso del cable. Hay precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Generalmente, los impuestos específicos en beneficio de la educación se destinaron a la formación profesional y provienen de las empresas o directamente de descuentos en la nómina de salarios en la industria. Los que se elijan deberían ser aquellos que minimicen las distorsiones que éstos generan sobre la actividad económica y que tengan un efecto redistributivo.

La sensibilización de la población respecto del pago de tributos es fundamental para elevar la recaudación. Un caso interesante es el de Colombia, donde se ensayó una medida que bien dirigida puede tener efectos favorables: el uso de la telenovela como medio de crear conciencia tributaria.

### **Los cánones y otros mecanismos derivados de la mejora de los productos de exportación y otros ingresos empresariales**

El dinamismo de varias economías latinoamericanas, especialmente las de explotación de recursos naturales y de crecimiento de las exportaciones e importaciones, abre una puerta atractiva e inmensa de financiamiento para la educación. Sería conveniente evaluar la posibilidad de que los beneficios de las leyes de canon -mineros, aduaneros y otros similares-, permitan la inversión en factores de mejora de la calidad de la enseñanza. Mejor aún si se da a las regiones del interior de cada país la potestad para que administren y decidan los destinos de los recursos, en el marco de un conjunto de prioridades establecidas consensuadamente.

---

[6]. En los países industrializados, la carga tributaria oscila entre el 20 y el 35%. En América Latina el promedio es inferior al 15%.

## Alternativas de financiamiento para la universidad

Los gastos en educación superior se incrementarán indefectiblemente por el natural crecimiento de la demanda. Los políticos y autoridades educativas deberían percatarse oportunamente de la dimensión del problema financiero y dejar de lado políticas populistas y sin respaldo económico.

La solución al financiamiento de la educación superior demanda varias medidas. La primera, reducir el tamaño del Estado en ese tipo de enseñanza, promoviendo que el sector empresarial privado asuma mayor protagonismo en la formación de los cuadros que requiere para crecer. Hay ejemplos interesantes en América Latina y países desarrollados. R. Diez Hotchleiner hace referencia a que, particularmente en los Estados Unidos, una modalidad de años recientes es la creación y financiación de universidades por parte de grandes empresas multinacionales o corporaciones (por ejemplo, IBM, McDonald, etc.). De ahí el nombre de *corporate universities*, las cuales se han multiplicado y crecido muy rápidamente, aparte de recuperar buena parte de las inversiones a través de las tasas que cobran a los alumnos y, sobre todo, gracias a la formación de la mano de obra especializada que requieren sus propias actividades productivas.<sup>7</sup>

A pesar de su alto costo, en buena parte de América Latina la enseñanza universitaria continua siendo gratuita para todos, sin suficiente consideración de las capacidades de pago y los rendimientos académicos de los estudiantes. Subsidiar por completo la educación superior resulta ineficiente y no se practica, incluso, en la mayoría de países desarrollados.

Una alternativa a promover son esquemas que permitan seguir subsidiando sólo aquellos estudiantes que no cuenten con los recursos económicos para cubrir sus costos de formación y que demuestren suficiente rendimiento académico.

Otra son los créditos educativos. Los préstamos ayudan a diferir los pagos asociados con la educación superior a cambio del reintegro del préstamo con ingresos futuros obtenidos del mejoramiento de su capacidad laboral.

La tendencia es dar préstamos dirigidos exclusivamente a quienes tienen menos ingresos y, por otro lado, incluir tarifas a quienes pueden pagar la educación. Esto tendría un efecto positivo en la distribución del ingreso en muchos países en desarrollo. En este caso se trata de diseñar un programa que comprometa a los estudiantes, futuros profesionales, a cancelar, con los ingresos de su vida laboral, los costos ocasionados al Estado por su formación profesional, de tal manera que estos fondos puedan servir a la propia universidad o a un fondo de compensación para subvencionar a las escuelas más pobres.

---

[7]. Diez Hochleitner, R. (2000). *Modalidades de financiación educativa. Un futuro para el aprendizaje*. Madrid: Santillana.

## **4. Propuestas para aumentar la contribución de actores privados, en especial la empresa privada, a la educación pública**

### **Del asistencialismo a la inversión en prioridades educativas**

En la década pasada nacieron varias iniciativas que están propiciando una participación más dinámica de los empresarios en la educación. Se crean fundaciones, se facilitan políticas e instrumentos que favorecen la participación empresarial en educación, los empresarios se involucran en iniciativas de consenso, se pone el acento en el apoyo a determinados programas, principalmente en el ámbito de la educación básica; es el caso del apoyo al perfeccionamiento docente en la República Dominicana, la democratización de las nuevas tecnologías en México, Costa Rica, Panamá, o la educación rural en Perú.

La filantropía comienza a dar paso a proyectos que buscan un impacto significativo en algunas de las áreas de la gestión institucional o pedagógica de las instituciones de enseñanza. Un ejemplo es Brasil, donde existen varias fundaciones creadas por grupos empresariales que trabajan en favor de la educación y buscan alcanzar dos objetivos: 1) que su aporte sea coordinado, evitando duplicar esfuerzos o que la inversión se dirija a un sector poco significativo de la necesidad del sistema educativo; y 2) que el desarrollo de la educación tenga como referente un proyecto de educación, de largo plazo, consensuado.

Las iniciativas promovidas por la empresa privada latinoamericana atienden aspectos como la relación entre educación y trabajo, el aporte de la experiencia empresarial a la gestión escolar, el fomento de capacidades emprendedoras, el desarrollo de la ciencia y tecnología, la potenciación de la educación tecnológica, la generación de más y mejores técnicos, y el desarrollo de habilidades para la globalización. Su limitación es que todavía permanecen localizadas y aisladas. Superar esa limitación demanda un diálogo más constante con los gobiernos y el mundo académico.

### **Apoyo a las prácticas educativas exitosas**

Las buenas prácticas no son la solución a la compleja problemática educativa pero sí son semillas de progreso y esperanza. Una amplia difusión de prácticas exitosas permitirá a los empresarios encauzar sus inversiones en aquellos proyectos, pequeños o grandes, que siembren confianza en un futuro mejor.

Se ha comprobado que las prácticas educativas más exitosas son producto del esfuerzo articulado de gobiernos, empresarios, organizaciones de la sociedad, comunidades e instituciones multilaterales. Permiten crear sólidas alianzas y se

explotan vías para mejorar de manera radical y permanente la educación de la región.

Para que las iniciativas de inversión privada en educación tengan un impacto relevante en mejorar la calidad es necesario actuar de manera estratégica. El camino es evaluar si los proyectos que están en curso o que nacen en la región obtienen resultados exitosos, si los resultados alcanzados coinciden con los recursos invertidos, así como identificar cuáles son las claves del éxito.<sup>8</sup>

### **Nuevos marcos legales para la operación de fundaciones, donaciones y organizaciones de la sociedad civil**

Las fundaciones representan un considerable aporte financiero para el desarrollo de la educación, aunque su ayuda se dirige casi siempre a proyectos concretos, planificados o desarrollados en cooperación con las mismas. Son expresión de lo mejor de la sensibilidad social de la iniciativa empresarial privada, por cuanto es la forma institucional más depurada a través de la que ese sector de creación de riqueza devuelve a la sociedad parte de sus legítimos beneficios y contribuye al progreso de su entorno.

Las fundaciones creadas por empresas reciben parte de los beneficios anuales de tales empresas, o bien han pasado a ser propietarias de todas o gran parte de las acciones de la empresa o grupo de empresas madre. Otras fundaciones de índole filantrópica hacen campañas o solicitan aportaciones, existiendo también otras fuentes, como puede ser la financiación con los beneficios de la lotería.

Las fundaciones y las organizaciones sociales sin fines de lucro se ubican en lo que se llama “tercer sector”. Brasil, España, Chile y Colombia han modernizado su legislación referida a los roles, la creación y el funcionamiento de este tercer sector. Asimismo, generan marcos legales que tratan de impulsar las donaciones, el voluntariado social y otras formas de complementación de los escasos recursos públicos. Sólo en Brasil hay una inversión anual de US\$ 500 millones en diversas acciones de desarrollo social. En Chile, para las iniciativas planteadas en la Agenda Pro-Crecimiento II, el compromiso es que por cada dólar invertido por el Gobierno los empresarios invierten una cantidad similar.

En Latinoamérica, el desarrollo de las fundaciones y otras organizaciones del tercer sector se dificulta, debido a la carencia de una legislación comprensiva, coherente y moderna que supere ciertas rigideces. Las legislaciones vigentes, sin signifi-

---

[8]. El Consejo de Empresarios de América Latina y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, identificaron 200 casos de buenas prácticas, en educación, en 18 países. Luego, tres fundaciones brasileñas (Gerdau, Jacobs y Lemann) hicieron un proyecto complementario.

car claras ventajas para el interés público, obstaculizan las actividades que realizan esas entidades. Ciertamente es que en el pasado se dieron abusos en el uso de estos incentivos, pero también es cierto que las posibilidades de control del buen uso de las normas sobre donaciones y fundaciones ha mejorado notablemente.

Sería bueno flexibilizar y simplificar trámites, en especial los de carácter económico y financiero, que permitan a quienes lo necesitan y a las propias fundaciones acceder a las fuentes de financiamiento existentes. De igual manera, sin que ello signifique pasar de un extremo al opuesto, es aconsejable reducir los actos de control y otras intervenciones de los poderes públicos; por ejemplo, hacer menos exigente para fundaciones pequeñas cumplir ciertas obligaciones exigibles a las de mayor tamaño.

Una vía para canalizar recursos adicionales a la educación son los incentivos tributarios. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario, mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto por la persona o la empresa donante, la donación pasa a tener un costo distinto para aquel.

En conclusión, convendría una legislación que incentive la inversión social privada y que canalice la creatividad, la energía y los recursos de personas y organizaciones de origen privado, en favor de iniciativas de interés público.

### **Asociaciones público-privadas como oportunidad para la inversión social**

El sector productivo es el mayor beneficiario de una educación secundaria fortalecida. Le permite contar con personal mejor preparado para adaptarse al cambio tecnológico y organizacional. De allí la necesidad de establecer alianzas con este sector. El co-financiamiento puede surgir de un sistema mixto, combinando los recursos destinados a capacitación, con los que pueden consagrarse a formación profesional e incluso a mejorar la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo. En este sentido el sector productivo puede contribuir, tanto con información como con asesoramiento, a acercar el currículo de la educación secundaria a los cambios en los mercados y prácticas laborales.

Los empresarios han comprendido que es urgente definir nuevas formas de influir activamente en el rumbo de la educación. Así como hay que desterrar la idea de que en la educación pública el Estado debe hacer y financiar todo, igualmente hay que contrarrestar la falsa idea entre los empresarios de que sólo se los llama para pedirles dinero.

No se pueden dejar de mencionar los programas de Responsabilidad Social de la Empresa. Allí concurren distintos grupos de presión: accionistas, inversionistas,

sindicatos, consumidores, ONG y actores de la sociedad civil global. En su marco, un creciente número de compañías invierte hoy en actividades de creación de capacidades y contribuye a solucionar problemas sociales y económicos, identificados y definidos por la propia comunidad. Muchas empresas forman alianzas con organizaciones sin fines de lucro, agencias gubernamentales, proveedores y otras compañías, con el objeto de satisfacer la amplia variedad de necesidades comunitarias y comerciales.

## **5. Propuestas para mejorar la eficacia y la eficiencia en el gasto público en educación en la región latinoamericana**

### **Recuperar la función de planificación de la educación**

Los esquemas neoliberales en un contexto de crisis económica hicieron que la planificación a largo plazo perdiera importancia y aumentara la del corto plazo. Es una situación a superar, pues las mejoras de la calidad de la educación no dependen exclusivamente de más dinero. Se necesita de la planificación para encontrar estrategias y salidas a los fracasos escolares, puesto que constituyen la mayor fuente de desperdicio de recursos.

Son varios los países en donde sería necesario fortalecer la institucionalidad de la planificación, darle el carácter estratégico y consensual que demanda una política de Estado, y asegurar que los planes de desarrollo no sean sólo un formalismo sino el derrotero para establecer prioridades de asignación de recursos.

Fortalecer la planificación es indispensable en el ámbito escolar. Experiencias como la de Trinidad y Tobago o El Salvador, permitiendo que la escuela, la comunidad y los padres de familia manejen su propio presupuesto y sus proyectos, ha conducido a un aumento en la eficiencia y también a experiencias de aprendizaje más creativas y pertinentes.

### **Del presupuesto por objetivos al presupuesto por resultados**

Latinoamérica no escapa de la necesidad de mejorar sus desempeños. No tiene sentido hablar de gastos sin relacionarlos con resultados, aunque también es cierto que la relación entre recursos y calidad de los resultados no es del todo evidente. Al respecto, los Ministerios de Finanzas vienen desarrollando e introduciendo diferentes reformas orientadas a dar más transparencia y, desde ahí, más eficiencia de la asig-



nación de los recursos públicos, mejorar los procedimientos para elaborar y discutir el presupuesto, y propiciar una mejor gestión de las instituciones estatales.

Una de esas reformas es el presupuesto por resultados, cuyo objetivo es elevar la calidad de gestión del gasto público y lograr con las finanzas públicas procesos más sostenibles. Es un proceso que obliga a instituciones, entre otras cosas, a desarrollar nuevos mecanismos e indicadores de evaluación y gestión del desempeño, a promover fondos concursables para el financiamiento de programas e inversiones públicas, a establecer programas de mejoramiento de la gestión vinculados a un pago por desempeño a los funcionarios y a contar balances de gestión integral. Bien implementada, es una innovación que ayuda a las entidades públicas a organizarse como unidades gerenciales, con resultados medibles a lograr, y con una misión que consiste en generar valor público para los ciudadanos, a través de los servicios y productos que brindan.

El tránsito hacia presupuestos por resultados es lento pero significativo y no debe descuidarse, pues exige que las administraciones sean más eficientes y profesionales, que inviertan en capacitación para manejar estos procesos, que mejoren sus sistemas de monitoreo e información, que rindan cuentas y sean evaluadas por sus resultados. Es un paso muy positivo para estructurar iniciativas de gestión y reformas educativas mejor estructuradas y factibles, política, técnica y financieramente.

### **De las asignaciones globales a las asignaciones focalizadas que favorecen a los estratos poblacionales más pobres**

La focalización se enmarca en el ámbito de las reformas de segunda generación que se iniciaron, en América Latina, en la segunda mitad de los años noventa. Son varios los países que ejecutan programas sociales con enfoque multisectorial, que atienden necesidades de la población infantil o de educación básica, para sectores poblacionales situados en los estratos más pobres de distribución del ingreso. Los programas de las “900 escuelas” en Chile, “Fonda Escola” y “Bolsa Escola” en Brasil, son ejemplos de esas iniciativas. Sus partidarios afirman que puede obtenerse más eficiencia, eficacia, racionalidad y costos menores a los que se logran con políticas de tipo universal.

Quienes objetan la focalización, señalan que la política social pierde su función integradora, para convertirse en una actividad fundamentalmente asistencial con respecto a los servicios ofrecidos por el mercado. Otro problema es que en los programas focalizados no hay garantía de que las mejoras sean sustentables en el largo plazo, una vez que se retira el apoyo.

La experiencia muestra alternativas eficaces. Una de ellas es la transferencia de dinero a familias de bajos ingresos para mitigar los costos de oportunidad que impli-

ca tener a los niños en la escuela, en lugar de realizar actividades remuneradas para completar el ingreso familiar. Programas como el mexicano “Oportunidades” y otros similares realizados en Brasil, Colombia y Argentina, enseñan que es mejor dejar de hacer programas pequeños y dispersos. Se consigue éxito si se cumplen requisitos como los siguientes: priorizar y hacer lo grande primero, mantener el objetivo de llegar con el programa a una determinada población y no llevarlo más allá, construir un buen padrón de beneficiarios, fortalecer las administraciones que verifican el fiel cumplimiento de los objetivos propuestos y, sobre todo, paciencia, no esperando que las metas se cumplan en el corto plazo.

De ahí que la recomendación es avanzar con programas focalizados pero teniendo en cuenta las limitaciones y factores de éxito derivados de la experiencia. Hay que garantizar el acceso de los pobres y necesitados a los servicios de educación, mejorar la accesibilidad y calidad de los servicios de educación en zonas pobres y mejorar la distribución de los recursos. A la vez, ser altamente eficiente en la atención de esa población.

### **De las asignaciones a rubros específicos a rubros integrales**

La eficacia de las inversiones educativas puede ser mayor si se considera un horizonte más amplio e integral. No es lo mismo una renovación de la calidad de la enseñanza centrada en el docente que implica mayores gastos en formación inicial y continua, que una renovación basada en desarrollo profesional que incluya también inversiones en la promoción de ambientes físicos y culturales adecuados para el trabajo con sus alumnos, aceptables niveles de remuneración e incentivos económicos articulados a logros de buenos resultados con sus alumnos.<sup>9</sup>

Lo mismo puede decirse de otros programas compensatorios que ejecutan los gobiernos. Su eficacia se justifica y explica por sí sola al superar el primer umbral (el de la nutrición y las mínimas condiciones básicas para el aprendizaje). No obstante, una profunda y decidida política de igualdad de oportunidades debería ir más allá e incluir mayores posibilidades para los sectores desfavorecidos, pues el impacto de medidas integrales será mucho mayor.

En conclusión, tan importante como focalizar el gasto es no abandonar el enfoque intersectorial de las políticas públicas. No hay que hacer de las políticas educativas intervenciones parciales ni proyectos aislados, sino intervenciones y proyectos

---

[9]. La experiencia peruana entre el 2001 y 2006 es ilustrativa: las remuneraciones de los maestros crecieron en un promedio de 80% pero se hicieron sin ningún compromiso por parte del gremio magisterial de mejorar los resultados que obtienen con sus alumnos; por el contrario, estos empeoraron si se comparan los obtenidos en el 2004 respecto de 1998.

que acompañen la transformación de las actividades productivas y sociales de las comunidades. La relación entre economía y educación se pierde cuando se hace una focalización en el sector educativo tratándolo exclusivamente como tal, con autonomía respecto a los sistemas de producción.

### **Presupuesto equilibrado para la educación universitaria**

Los progresos de escolaridad en los niveles previos a la educación superior harán que esta última crezca de forma impresionante en los próximos diez años, demandando, sobre todo en países con baja escolaridad en ese nivel de enseñanza, medidas presupuestarias extraordinarias que enfrenten su vigoroso crecimiento. Aún así, la tasa de escolarización de la población con educación superior, en América Latina, prevista para el 2015 será la que los países de la OCDE tuvieron a inicios del siglo.

Este crecimiento pone en duda la recomendación que sugiere trasladar recursos de la universidad hacia los niveles inferiores del sistema educativo. No sólo es cuestión de mayor demanda por esos estudios, sino que incrementar la población con ese nivel de instrucción es indispensable para que la educación contribuya dinámicamente al crecimiento económico de las naciones, a una mayor presencia en los mercados internacionales y a la mayor competitividad de sus recursos humanos.

Enfrentar el crecimiento de la educación superior obliga a replantear los roles del Estado y el sector privado y a pensar que la educación superior no se reduce exclusivamente a la universidad. Una buena formación profesional tecnológica puede contribuir con eficacia a la productividad y, como se comprueba en varios países, a una formalización de las actividades productivas, aumentando la recaudación tributaria.

En algunos países podrían evaluarse las estructuras de costo por estudiante y por niveles de enseñanza para que, en base a ellas, se apliquen estrategias que busquen un mejor equilibrio en la repartición de los presupuestos. En Nicaragua y Brasil la diferencia de costos por estudiante de educación superior y básica puede considerarse excesiva: de diez a uno. El uso más intensivo de la educación a distancia empleando las TICs puede abaratar costos y facilitar un mayor acceso de las personas a una formación de calidad. Otra recomendación es investigar cómo hacer más sostenible la financiación de la educación superior. Una opción es que las personas que se formen asuman una parte mayor del costo de algo que promete tener rendimientos privados muy elevados.<sup>10</sup> La otra es una mayor presencia de la educación privada en la oferta de esta enseñanza.

---

[10]. Patrinos, H.A., García, M., Savantini, P, Gallú, J. (2004). *Financiación de la educación: el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. Hacia visiones renovadas del Financiamiento Educativo en América Latina y el Caribe.* México.

## **Los presupuestos participativos y los convenios de administración por resultados**

Liderado por los ministerios de finanzas, los presupuestos participativos son una forma de ejercicio democrático que, a partir de metodologías inclusivas, permiten fortalecer una permanente relación entre el Estado y la sociedad, en la definición de prioridades de programación de los ejercicios presupuestarios y en el establecimiento de compromisos de todos los agentes participantes para lograr los objetivos estratégicos, especialmente en los ámbitos regional y local. Asimismo, esta técnica propicia nuevas formas de seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del presupuesto y de fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y la vigilancia ciudadana.

Con el apoyo de la cooperación internacional, algunos ministerios de finanzas vienen implementando lo que se denominan los “Convenios de administración por resultados” (CAR) con entidades públicas, incluidos centros educativos, con el objeto de contribuir a mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos que éstas brindan. Como contratos de gestión establecen, por un lado, el compromiso de la entidad, por ejemplo un centro de enseñanza, en torno al cumplimiento de determinadas metas y resultados a partir de la realización de esfuerzos de mejora en gestión y, por otro, el otorgamiento de incentivos a su cumplimiento.

## **Monitoreo de la calidad del gasto**

Existe una demanda creciente para el uso del monitoreo y la rendición de cuentas como medio para mejorar la calidad del gasto. Se trata de evaluar si los recursos públicos para la educación están siendo adecuadamente utilizados, si llegan a quienes deberían llegar, si se utilizan plena y oportunamente, y si generan los resultados esperados.

Monitorear la calidad del gasto en educación implica superar algunas de las principales restricciones que enfrenta la gestión. Entre ellas estarían las siguientes: identificar los resultados prioritarios a los que debe orientarse la gestión sectorial, definir estándares básicos de calidad en la provisión de bienes y servicios de los programas, establecer sistemas de información que permitan el seguimiento de las metas y de los estándares de calidad, capacitar a los funcionarios públicos en los métodos de gestión requeridos, generar incentivos que vinculen resultados con remuneraciones y promociones, y desarrollar sistemas de rendición de cuentas orientados a los usuarios de los servicios.

## Asignaciones en función de la demanda: los vales educativos

En los programas que se basan en la demanda, el aporte estatal de fondos públicos se brinda usualmente por medio de *vouchers* que se dan a las familias de los alumnos, y no, como es habitual en la mayoría de los sistemas educativos occidentales, a la oferta escolar en la que el Estado dota de fondos a las escuelas y paga el salario a los docentes.<sup>11</sup> Esa asignación sirve para que la familia elija un centro de enseñanza, sea público o privado. Como contrapartida, estimula a que las instituciones escolares construyan un determinado perfil que sea competitivo a fin de captar el interés a la demanda escolar, puesto que su éxito o su quiebra van a depender del número de *vouchers* que logren acumular.

La reforma educativa chilena de los años 80 adoptó el sistema de *vouchers*. Antes de la reforma, el sistema se caracterizaba por ser centralizado y burocrático, con alto grado de deserción y repetición, bajos sueldos a los profesores por las rigideces establecidas, mala supervisión de los administradores de los colegios y una mínima participación de la comunidad. Lo que buscó el nuevo sistema de asignación por la demanda era generar una autonomía institucional más efectiva en los proyectos pedagógicos y ampliar el abanico de opciones de servicios escolares que intentan atraer al alumnado por medio de programas educativos especiales y diferenciados.

A la vez, esta independencia de la burocracia estatal implica una mayor capacidad por parte de las escuelas para dirigir más adecuadamente sus recursos, logrando mayores niveles de eficiencia en la aplicación del gasto educativo y una creciente reducción de costos.

## Sistemas de financiamiento de la formación técnica y profesional

Los sistemas de formación profesional han adoptado, desde hace varias décadas, mecanismos de financiación mixta de instituciones para la capacitación. En algunos países como Chile se han dado experiencias en que los empresarios se han involucrado de manera mucho más activa en la capacitación técnica de los jóvenes trabajadores, gozando de una franquicia como contraprestación.

En la práctica, la franquicia permite a los empresarios que tributan el impuesto a la renta descontar los gastos efectuados por capacitación de los trabajadores del monto de los impuestos a pagar. Igualmente, pueden acceder a este beneficio las compañías afectas a régimen de renta presunta y aquellas que tienen y declaran pérdidas.

---

[11]. Se entregan los recursos de acuerdo a criterios que reflejen los resultados de la institución: aquellas más eficientes reciben más recursos. Se trata de subsidiar la demanda y no la oferta.

Uno de los atributos de este mecanismo de financiación es que la capacitación puede realizarse bajo tres modalidades:

- Directa, que organiza y desarrolla la propia empresa, ya sea contratando a instructores externos o a través de su propio personal.
- Con organismos capacitadores autorizados, a cargo de universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y organismos técnicos de capacitación.
- Mediante organismos intermedios de capacitación, reconocidos por el organismo rector de la franquicia tributaria.

La innovación está en que la capacitación exige una acreditación de las instituciones capacitadoras, además que deben responder a necesidades específicas orientadas a puestos de trabajo u ocupaciones definidas, manteniendo criterios de relevancia, pertinencia, coherencia interna y viabilidad.

### **Fondos nacionales de financiamiento de la educación**

La idea de crear fondos de financiamiento para apoyar el desarrollo de la educación no es nueva en América Latina. Brasil cuenta desde 1968 con un poderoso Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que tiene entre sus responsabilidades más importantes la ejecución de los programas nacionales de alimentación escolar, el libro didáctico, la salud escolar, el transporte escolar, el Fundescola, el de mejora y expansión de la enseñanza media (Promed) y la escuela abierta. El Fondo también libera recursos para diversos proyectos y acciones educacionales, como "Brasil alfabetizado", la educación de jóvenes y adultos, la educación especial, la enseñanza para población escolar indígena, etc. Los fondos nacionales que financian la educación técnica profesional existen en países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú.

No obstante, los fondos nacionales, salvo excepciones, nacen y funcionan con objetivos ambiciosos pero con pobre financiamiento y casi exclusivo del tesoro público, con entrega de recursos a fondo perdido y sin finalidades suficientemente claras. Son enfoques de funcionamiento que habría que corregir, pues estos fondos terminan compitiendo con los ministerios de educación en algunas funciones o duplicando resultados.

En todo caso, la importancia de estos fondos está en que podrían jugar un papel decisivo en la promoción de la innovación educativa y la generación de incentivos que alienten una mayor preocupación por los resultados educativos.

## **6. Posibilidades y limitaciones de implementar políticas de canje de deuda por educación**

### **Iniciativas respecto al endeudamiento**

En las dos últimas décadas surgieron movimientos que promueven una solución alternativa y solidaria respecto de la deuda externa. La iniciativa HIPC (países pobres altamente endeudados) es la respuesta del FMI y del Banco Mundial para plantear una solución global al problema de la deuda. El objetivo es lograr la sostenibilidad de la deuda, entendiendo que ésta debe responder a criterios objetivos que relacionen el servicio de la deuda con los ingresos del país por las exportaciones. La incidencia de la iniciativa HIPC es todavía muy limitada por los procedimientos establecidos para acceder a los beneficios. Hay un sistema de control exigente y la negociación comprende varias fases. Actualmente 27 Estados se benefician de esta iniciativa; entre ellos Bolivia, Honduras y Nicaragua en el ámbito iberoamericano.

Paralelamente surgió el movimiento Jubileo 2000 con incidencia en más de 60 países. Busca profundizar en las condonaciones de deuda, pero a diferencia de la iniciativa HIPC, centra el enfoque en la pobreza de los ciudadanos y no sólo en criterios financieros. Considera que el tratamiento del pago de la deuda debe articular la capacidad de pago con la capacidad de desarrollo en el futuro. Promueve tres principios para el tratamiento de la deuda: racionalidad, responsabilidad compartida y transparencia. El Jubileo 2000 tuvo su extensión en España, en la denominada “Deuda externa, ¿deuda eterna?” y contó con un apoyo importante de la jerarquía de la Iglesia Católica.

### **Las experiencias latinoamericanas y sus resultados**

Sin duda la propuesta de canje de deuda por educación tiene enormes complejidades para su aplicación generalizada en la región. Una es que condiciona negativamente la disposición y flujo del financiamiento externo futuro. Los países con mayor atraso, y que requieren mayor financiamiento adicional para avanzar, son aquellos cuyo monto de deuda externa pública es menor. Los instrumentos que permiten el canje de deuda externa suponen atraer a distintos actores en el mercado de bonos de deuda pública, lo que no es fácil lograr.

Lo más positivo de las operaciones de canje de deuda está en el compromiso de los países beneficiarios de reducir la pobreza y emprender medidas de logro y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el ordenamiento fiscal. Asimismo, estas operaciones contribuyen al inicio de reformas que aseguren un buen gobierno y que estimulen el crecimiento. El requisito en cuanto a reducción de pobreza es

contar con un plan completamente definido y construido a nivel local, regional y nacional. En ese marco, se establece la función directa que le cabe a la sociedad en la vigilancia de los gastos con cargo a los recursos de la iniciativa.

El modelo básico de canje de deuda consiste en la compra de los papeles de deuda al país acreedor, frecuentemente por un valor inferior al nominal, para su posterior cobro al país deudor en moneda local. El dinero liberado ingresa a un fondo que financia políticas que repercuten en el desarrollo del país. Otra posibilidad es que el propio país acreedor pacte con el deudor la condonación de parte de la deuda, con la contrapartida del correspondiente fondo.

### **Requisitos para el aprovechamiento de operaciones de canje de deuda**

Algunas pautas a tener en cuenta en la canalización de proyectos de canje de deuda por inversión en educación son las siguientes:<sup>12</sup>

- Deben aportar a la igualdad de oportunidades sociales y en educación.
- Deben ser una vía de lucha contra la pobreza y contribuir al incremento del capital humano.
- El objeto de financiamiento debe responder a prioridades de ámbitos o programas educativos.
- Deben contribuir a la eficacia en el financiamiento educacional.

En ese propósito, una primera consideración es el carácter innovador de las experiencias. Se necesita que las instituciones que se beneficien de estas iniciativas identifiquen adecuadamente proyectos educativos con capacidad de ser exitosos, pues ello ayudaría a realizar un marketing adecuado ante la comunidad internacional sobre el impacto que tendría apoyar una iniciativa.

También ayuda al éxito de estas operaciones de canje de deuda la posibilidad de demostrar que los proyectos responden a criterios de gestión sostenible y de uso eficiente de fondos. Debe demostrarse que el proyecto continuará cuando la ayuda concluya y que existen indicadores que permiten medir los impactos parciales y finales que se lograrán.

Un problema estructural que debe superarse es la fragilidad de las instituciones públicas para ser calificadas como capaces de aprovechar el mayor número de

---

[12]. Sierra, J. (2004). Informe final del Taller "Criterios, Estrategia y Mecanismos de Canje de Deuda por Inversión en Educación", Lima.



oportunidades que brindan las operaciones de canje de deuda. Exige coordinar, desde diversos frentes, objetivos claros que permitan definir una política de Estado sobre canje de deuda en educación.

### **Hacia adonde ir**

Hasta el momento las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son muy pocas y de bajos montos monetarios. Sin embargo, por modestas que sean las sumas, permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto sería muy positivo, sobre todo en circunstancias en que la cooperación internacional para educación tiende a disminuir en la región y su incidencia sobre el total de las inversiones educativas nacionales es muy reducida. El canje de deuda por inversión en educación es sólo una alternativa de aporte complementario, pero no el centro de la solución de los problemas de financiamiento.

Más que aportes financieros, las operaciones de canje de deuda, como las de cooperación internacional, tienen la virtud de conducir a los países a proyectos de reforma trascendentes y ejecutados con mayor rigurosidad técnica.

Toda iniciativa en este campo requiere criterios claros respecto de dónde invertir, con qué objetivo, cómo evaluar los resultados y explicitar estos criterios en eventuales procesos de renegociación.

## **7. Recomendaciones para optimizar el aporte de la cooperación internacional**

### **Apuesta por los Objetivos del Milenio y el programa Educación para Todos**

Distintas iniciativas promovidas por la cooperación internacional sobre la educación y su financiamiento son de la mayor importancia pues forman parte de los criterios orientadores de la gestión nacional. Acuerdos como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, el Foro Mundial de Educación y los Objetivos del Milenio tienen un tratamiento diferente al del pasado. Los países se preocupan por el desarrollo de planes que implementen los objetivos de estos acuerdos y la cooperación internacional muestra una acción decidida y coordinada de apoyo a los esfuerzos.

Lo importante en declaraciones o programas como los señalados es la toma de conciencia, por parte de los Estados, de que no deberían postergar la consecución de algunas metas educativas. Además de constituir un derecho para cualquier

ciudadano, son condición indispensable para que una nación logre un mínimo de bienestar y presencia activa en un mundo cada vez más global y competitivo; en especial, para enfrentar con éxito la pobreza. Esas metas se relacionan especialmente con la universalización de la educación preescolar para los niños de 3 a 6 años, el logro universal del ciclo primario, la elevación al 75% de la cobertura neta de la educación secundaria y la erradicación del analfabetismo adulto.

De otro lado, las Metas de Desarrollo del Milenio al 2015 se han convertido en la carta de navegación de todo el sistema de las Naciones Unidas y en un compromiso de todos los países latinoamericanos.

Pero la clasificación de los países de América Latina como países de renta media no refleja la realidad heterogénea y las carencias existentes. Algunos tendrán que hacer más esfuerzos que otros en lograr las metas del Milenio y de Educación para Todos, siendo lo más probable que al 2015 no todos las habrán alcanzado. Lamentablemente el mayor esfuerzo tendrán que hacerlo los países de menor desarrollo.

CEPAL expresa que en 12 de 22 países examinados, las limitaciones para el logro de las metas serán financieras, salvo que se haga un esfuerzo por elevar a tasas muy altas el presupuesto de educación. El déficit de recursos sería más agudo en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Todos ellos deberían expandir el presupuesto público en educación a tasas cercanas o superiores al 8% anual. Distinta es la situación de Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, países que necesitarían realizar un esfuerzo de expansión del presupuesto público en educación relativamente menor al de los países anteriores.<sup>13</sup>

### **Formulación de programas nacionales de largo alcance en cuanto a necesidades de cooperación**

Para los organismos internacionales, reformar la educación es parte del paquete de reformas económicas y públicas que hay que apoyar en los países. Una forma de hacerlo es enfocando su contribución hacia aquellos problemas estructurales que enfrentan los sistemas educativos. En tal sentido, la estrategia de cooperación internacional debe formar parte de los planes y políticas de desarrollo educativo; por tanto, los objetivos educativos nacionales deben ser el marco orientador de dicha estrategia.

Pero pocos países cuentan con planes de desarrollo de largo alcance para su educación y, menos aún, con planes que ubiquen el rol de la cooperación en el desarrollo educativo: las prioridades en términos de niveles y sectores de población,

---

[13]. CEPAL. (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.

los programas de que ocuparse, los montos de cooperación técnica y financiera necesarios. Mientras ello no suceda, la cooperación podrá no siempre responder a las necesidades nacionales reduciendo su impacto.

### **Nuevas modalidades de cooperación internacional bajo enfoques de desarrollo sectorial**

En la última década han surgido nuevos actores internacionales que buscan apoyar la educación de los países en desarrollo. Están los bancos de desarrollo, las agencias de asistencia bilateral, las ONG internacionales y las firmas consultoras.

Una de las innovaciones es la reconceptualización del papel de los donantes y los gobiernos asociados en la financiación de actividades de cooperación al desarrollo. Es así como algunos de los esfuerzos de la comunidad internacional vienen reorientándose hacia programas de apoyo presupuestario macroeconómico y sectorial. Los programas de apoyo a la política sectorial, PAPS, responden a un enfoque dirigido a un sector concreto de la actuación del Estado. Es una forma de trabajar mediante la cual los gobiernos, en diálogo con los donantes y otros actores locales, pueden desarrollar un plan de acción para el sector de que se trate. El enfoque sectorial pretende contrarrestar las principales debilidades de los proyectos administrados por los donantes y alcanza su madurez en un programa sectorial.

Se ha recurrido, asimismo, a la promoción del diálogo mediante consultas directas con los potenciales beneficiarios de los proyectos. Se intenta de este modo establecer sistemas de planificación más participativos y más adaptados a la realidad local.

### **El involucramiento de la sociedad civil y los empresarios en los proyectos de cooperación internacional**

En varios proyectos de cooperación internacional, el carácter interinstitucional, inclusive la participación del sector privado y de actores de la sociedad, se considera un requisito que debe contemplarse en la programación y ejecución. Frente a estados débiles en institucionalidad y liderazgo, la contribución de la sociedad para hacer más fuerte la gestión estatal resulta decisiva. En el manejo de la actividad pública es creciente el desarrollo de proyectos que contemplan alianzas entre el Estado y la sociedad civil. En unos casos se trata de actores sociales ejerciendo funciones de vigilancia, en otros apoyando el cumplimiento de las metas o la gestión de las actividades. El fomento de la participación social también puede llevar a complementar el financiamiento y abaratar costos de la gestión.



# **Autonomía y gestión participativa de las escuelas**

F. JAVIER MURILLO TORRECILLA

## Introducción

Autonomía escolar y gestión participativa son dos conceptos considerados como factores de calidad de la educación. Efectivamente, tanto la investigación como la experiencia han señalado que sólo las escuelas que tienen las competencias suficientes para tomar sus propias decisiones son capaces de poner en marcha procesos de cambio escolar dirigidos a mejorar la educación. Pero, también, que cuando la comunidad escolar en su conjunto (docentes, familias, estudiantes y personal no docente) participa en las decisiones escolares, la escuela obtiene mayores niveles de calidad, tanto en términos de desarrollo de los estudiantes, como de implicación y satisfacción de la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, y aunque parezca paradójico, las dos son cuestiones tensionadas ideológicamente, con ambivalentes usos y justificaciones: desde su utilización basada en los más estrictos planteamientos neoliberales, favoreciendo la privatización de la enseñanza, la competencia entre escuelas y la comprensión de la educación como un servicio del que el Estado puede desentenderse, hasta su formulación progresista entendiendo el centro escolar como unidad básica del cambio, con una cultura organizativa propia y con un funcionamiento profundamente democrático.

Además, ambos factores están íntimamente relacionados, dado que sólo si la escuela posee un cierto grado de autonomía escolar, tiene sentido la gestión participativa de las escuelas. De hecho, la tendencia a una mayor autonomía está haciendo que se incremente la gestión participativa. De igual modo, la necesidad de una mayor participación por parte de la comunidad está generando que se incremente la autonomía escolar. Ligados pero no simultáneos, dado que, como luego se analizará, no siempre los procesos que desembocan en una mayor autonomía escolar han llevado aparejados mayores niveles de participación de la comunidad en las decisiones escolares.

Con ello, es posible afirmar que la autonomía en una condición necesaria pero no suficiente para una mayor participación de la comunidad en la gestión escolar. Pero también que ambos son factores necesarios para una mayor calidad y equidad de la educación, siempre y cuando se mantengan unos planteamientos y condiciones claros para su desarrollo.

En este breve texto se abordará el tema de la autonomía escolar y la gestión participativa de las escuelas como una oportunidad para mejorar la calidad y la equidad de la educación. De esta forma, en los dos primeros apartados se analizarán los conceptos. Con ello se estará en condiciones de abordar las relaciones entre autonomía y calidad; estudiar sus ventajas y limitaciones; introducirse, mínimamente, en

las críticas que han recibido y profundizar en los desafíos que suponen. El artículo concluye con una rápida revisión de las experiencias más relevantes en América Latina y un apartado de conclusiones.

## 1. Autonomía escolar: concepto y tipos

Aunque autonomía escolar es un término de moda, no existe una aproximación unívoca al mismo, dado que puede aplicarse a situaciones y ámbitos muy diferentes. Etimológicamente vendría a significar la capacidad para “darse una ley a sí mismo”, siendo utilizado tanto en la psicología, como en la ética, la fisiología, la política, etc. Desde lo educativo, se habla de autonomía del alumno, del docente y de la escuela, siendo habitual la visión desde la administración escolar.<sup>1</sup>

Desde esta última perspectiva, es común entender la autonomía escolar en un doble sentido: de una parte, como una capacidad de la escuela; y, de otra, como el proceso para llegar a tener esa capacidad. Es, por tanto, un proceso y un resultado. Así, es la capacidad de las escuelas para decidir y desarrollar iniciativas propias en relación con su modelo de organización, su desarrollo y evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la gestión de los recursos humanos y materiales necesarios para el logro de sus metas. Pero también puede ser vista como el proceso de descentralización a la escuela, para que asuma mayores competencias y responsabilidades en la toma de decisiones sobre la gestión de recursos materiales, económicos y humanos y el currículo.

En los países anglosajones, este concepto ha tomado muy diversas acepciones, entre las que están *self-managing school*, *school-based management (SBM)*, *school based governance*, *school self-management* o *school site management*. En estos países, sin embargo, se ha focalizado mucho la atención en la gestión de recursos materiales, económicos y humanos, mientras que en otros países, entre ellos los latinos, han incluido elementos como gestión del currículo.

En todo caso, es necesario distinguirlo de otros que se han utilizado con frecuencia como sinónimos, pero que realmente no lo son. Así, por un lado, se encuentra el término “descentralización”, proceso por el cual las competencias educativas y los medios para desarrollarlas son transferidos desde una autoridad central a otra regional o local; y, por otro, “delegación”, entendido como una transferencia no permanente de ciertas responsabilidades específicas a otras unidades, tanto guberna-

---

[1]. Egado, I. (2000). *Política educativa y autonomía escolar*. Madrid: UAM.

mentales como no gubernamentales. Tanto la descentralización como la delegación, por tanto, no significan que las decisiones lleguen a la escuela, sino que se quedan en niveles superiores tales como las regiones, los municipios o los distritos.

Es posible afirmar que la política de una mayor autonomía escolar hunde sus raíces en la investigación (entre otras, las referidas a mejora y eficacia escolar, que ha insistido en la importancia de la autonomía para la calidad educativa), en planteamientos ideológicos (que defienden que la investigación, la transmisión de conocimientos y los debates ideológicos necesitan espacios de libertad y de independencia frente a poderes civiles o religiosos)<sup>2</sup>, o políticos (con un nuevo concepto de justicia y equidad, ligado a una nueva visión de la escuela).

Efectivamente, en los países de tradición centralista se consideraba la equidad como sinónimo de igualdad, de tal forma que el planteamiento más equitativo era aquel que ofrecía una igualdad de oportunidades educativas para todos los estudiantes. Con ello se defendía la uniformidad de las escuelas como uno de los fundamentos de esta igualdad de oportunidades. Sin embargo, en la actualidad, prevalece una concepción en la cual se defiende que la equidad se produce mediante un trato diferenciado a los alumnos en función de sus características y necesidades; y que es la escuela, con particularidades y dinámicas propias, la que puede dar respuesta a esa diversidad de los alumnos.<sup>3</sup>

### Ámbitos de autonomía

Aunque distintos autores utilizan diversas organizaciones, básicamente es posible hablar de tres tipos de autonomía:

**Autonomía administrativa**, referida a competencias de la escuela respecto a la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales. Lo que implica tomar decisiones sobre una importante cantidad de aspectos, entre los que se encuentra:

- a) Recursos financieros y materiales:
  - Adjudicación del presupuesto global del centro.
  - Distribución del presupuesto entre los recursos de funcionamiento habituales.
  - Adquisición de material didáctico.
  - Adquisición, construcción y mantenimiento de infraestructura e inmuebles.
  - Adquisición de muebles.

---

[2]. Antúñez, S. (1994). La autonomía de los centros escolares, factor de calidad educativa y requisito para la innovación. *Revista de Educación*, nº 304, pp. 81-111.

[3]. Egido, I. (2000). *Op. Cit.*



- Captación de donaciones y mecenazgo.
- Oferta de servicios y recaudación de fondos.
- Préstamos.

b) Recursos humanos:

- Nombramiento del director del centro.
- Determinación del número de puestos docentes y su distribución.
- Contratación para cubrir puestos vacantes.
- Contratación para sustituir a profesores ausentes.
- Finalización de contratos del profesorado.
- Aumento salarial vinculado al rendimiento.
- Ajuste salarial por horas extraordinarias.
- Número semanal de horas lectivas y presenciales del profesorado.
- Planificación y desarrollo de la formación permanente del profesorado.

**Autonomía pedagógica**, entendida como la capacidad de las escuelas para tomar de decisiones relacionadas con el currículum y su implementación. Así, decisiones relativas a:

a) Oferta educativa:

- Número anual de días lectivos y horas lectivas.
- Número semanal de horas lectivas global y por materia.
- Duración de un periodo lectivo.
- Inicio y fin del curso académico.
- Distribución de materias a lo largo de la semana.

b) Contenidos y procesos pedagógicos:

- Elección de libros de texto.
- Elección de metodologías didácticas.
- Selección y secuenciación de contenidos.
- Materias optativas.
- Materias obligatorias más allá del currículum mínimo.
- Seguimiento, supervisión y evaluación de los estudiantes.
- Criterios para la repetición de curso.

**Autonomía organizativa:**

- Reglamento del centro.
- Criterios de expulsión definitiva o temporal de un estudiante.
- Criterios de selección de estudiantes.

- Criterios de agrupación de estudiantes.
- Composición de los órganos de gobierno, participación y control.
- Funciones y responsabilidades de los órganos de gobiernos, participación y control.

## Formas de autonomía

Junto con el análisis de las competencias que asume la escuela, es interesante analizar la forma en que esta autonomía es asumida. Es decir, los órganos que tras esta autonomía son los responsables de tomar las decisiones. Así, es posible distinguir cuatro tipos fundamentales de autonomía escolar:<sup>4</sup>

- **Control administrativo.** En este tipo de autonomía la escuela asume fundamentalmente decisiones de carácter burocrático-administrativas y es la dirección de la escuela quien asume habitualmente las decisiones.
- **Control profesional.** En esta forma de autonomía son los docentes quienes reciben la autoridad para tomar las decisiones. Aunque no exclusivamente, en esta forma de autonomía están incluidas preferentemente las decisiones de carácter curricular y pedagógico.
- **Control de la comunidad.** En él los padres y madres, a partir de un consejo, son los que asumen las decisiones.
- **Control equilibrado.** Es aquel en que tanto los padres y madres como los profesionales de la escuela, docentes y directivos, asumen competencias para la toma de decisiones. Aquí están incluidas competencias pedagógicas, organizativas y de gestión recursos económicos, materiales y humanos.

Con esta clasificación ha quedado patente que no todo proceso de autonomía escolar lleva a una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones. Cuando se habla de gestión participativa se hace referencia a la autonomía en la cual el conjunto de la comunidad escolar contribuye a la toma de decisiones; por lo tanto, sería un modelo cercano a lo que se ha denominado control equilibrado.

---

[4]. Leithwood, K. y Menzies, T. (1998). Forms and effects of school-based management: a review. *Educational policy*, 12 (3), pp. 325-347.

## 2. Concepto y formas de participación de la comunidad educativa en la escuela

En la actualidad, no existe un consenso globalmente aceptado de lo que significa participación en educación. Así, en ocasiones se dice que se da participación cuando se asiste a una convocatoria, cuando se vota una determinada cuestión o cuando se entregan recursos, pero ninguno de esos planteamientos es acorde con el enfoque de gestión participativa que se maneja en este artículo. Por ello es preciso comenzar analizando los diferentes conceptos de participación en educación, para acordar la que vamos a asumir.

Según Shaffer, pueden distinguirse siete niveles o grados de participación y, con ello, siete definiciones del término:<sup>5</sup>

- Participación entendida como uso del servicio; por ejemplo, matricular al estudiante en la educación infantil.
- Participación como aportación (o uso) de dinero, recursos o trabajo.
- Participación a través de la asistencia, por ejemplo, a reuniones en la escuela, pero donde hay una aceptación pasiva de las decisiones tomadas por otros.
- Participación a través de la consulta sobre un tema particular.
- Participación en el desarrollo de un servicio, frecuentemente como un socio.
- Participación como puesta en marcha de acciones delegadas por autoridades superiores.
- Participación en la toma de decisiones real en cada etapa, incluyendo identificación de problemas, estudio de su factibilidad, planificación, desarrollo y evaluación.

En las cuatro primeras definiciones se entiende la participación como una colaboración pasiva, mientras que las tres últimas exigen un papel mucho más activo.

En educación, estas definiciones pueden ser aplicadas a cada uno de los colectivos asumiendo diferentes significados. Así, por ejemplo, para los padres y madres, se distingue:

- Participación mediante la elección del centro.
- Participación apoyando el desarrollo educativo de su hijo; por ejemplo, colaborando en las tareas para casa.

---

[5]. Shaeffer, S. (1994). *Participation for educational change: A synthesis of experience*. París: International Institute for Educational Planning, UNESCO.

- Participación mediante la asistencia a reuniones; en este caso es frecuente distinguir las reuniones individuales con el docente de las colectivas, y las solicitadas por la escuela de las pedidas por las familias.
- Participación y organización en actividades extracurriculares y extra escolares.
- Participación en actividades curriculares.
- Participación en la toma de decisiones escolares.

En este artículo, entenderemos participación en su sentido de mayor implicación y compromiso; es decir, participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a las cuestiones de organización, de gestión de recursos y pedagógicas.

Con ello, la gestión participativa implica la toma de decisiones escolares en los ámbitos de organización, gestión de recursos y cuestiones pedagógicas por parte de la comunidad educativa: padres y madres, docentes, alumnos y personal no docente.

Para operativizar esa gestión participativa, la opción más habitual es crear diferentes órganos colegiados de gestión y gobierno:

- Consejo escolar, donde se toman las decisiones relativas a la organización y gestión de recursos materiales y económicos. Está conformado por representantes de padres y madres, docentes, personal no docente y, para educación secundaria, estudiantes.
- Claustro o junta de profesores, donde se toman las decisiones de carácter pedagógico, y está formado por el conjunto de docentes de la escuela.

A su vez hay diferentes órganos de participación, como son las asociaciones de padres y madres, las asociaciones de alumnos, etc., con una implicación menos directa en la gestión escolar.

### **3. Autonomía y calidad de la educación**

A pesar de que existe consenso en considerar la autonomía escolar como un factor de calidad de la educación, las opciones de la autonomía sobre el desempeño académico de los alumnos no son tan claras. Así, es posible encontrarse en la literatura especializada desde trabajos que concluyen la nula relación entre autonomía y desempeño, a otros que defienden que es un factor clave para que se dé una mejora en el logro académico de los estudiantes.

Efectivamente, por una parte, revisiones de investigaciones como las de Fullan<sup>6</sup> o Leithwood y Menzies<sup>7</sup> indican que no hay evidencias científicas claras acerca de la influencia, ni directa ni indirecta, de la autonomía escolar sobre el rendimiento de los alumnos. Incluso en los trabajos en los que se encuentra tal relación, existen tantas probabilidades de que ésta sea positiva como negativa.<sup>8</sup>

Sin embargo, otros autores señalan que existe una creciente literatura de investigación, básicamente desarrollada a partir de la década de los 90, que demuestra el impacto de la autonomía escolar en el desempeño de los alumnos.

En este sentido resulta especialmente interesante, por ejemplo, los resultados del Estudio PISA 2000 de la OCDE. El mismo sugiere que aquellos países que tienen un alto grado de autonomía escolar son también aquellos en que tienen mejores rendimientos los estudiantes, por ejemplo, en comprensión lectora.

Sin embargo, como el mismo informe de PISA advierte, este resultado no puede ser interpretado en un sentido causal; así, por ejemplo, *“la autonomía escolar y el desempeño de los estudiantes pueden tener influencias recíprocas o ser influidos por otros factores”*.<sup>9</sup>

Igualmente, el movimiento de mejora de la escuela y el más reciente de mejora de la eficacia escolar señalan la autonomía como un factor clave para el cambio, de tal forma que si la escuela no tiene competencias para seguir su propio camino, difícilmente ésta podrá mejorar. En este sentido, se señala que tan importante es la autonomía concedida como la realmente utilizada por los centros escolares.<sup>10</sup>

Esta disparidad de resultados indica que se debe cambiar la mirada. Ya no es interesante saber si tiene o no relación con el rendimiento, sino qué es necesario para que la autonomía contribuya a la calidad de la educación. Así, la autonomía de la escuela genera unos mejores resultados académicos si estos se producen con una serie de elementos como son:

- La forma en que las escuelas son gestionadas.
- La disponibilidad de recursos por parte de la escuela para poder desarrollar la autonomía concedida.
- El liderazgo asumido desde la escuela.
- La mayor participación en la gestión escolar tanto de docentes como de familias.
- El desmantelamiento de la burocracia central.

---

[6]. Fullan, M. (1993). *Change Forces*. London: Falmer Press.

[7]. Leithwood, K. y Menzies, T. (1998). A review of research concerning the implementation of site-based management. *School effectiveness and school improvement*. 9(33), pp. 233-285.

[8]. Fullan, M. y Watson, N. (2000). School-based management: Reconceptualizing to improve learning outcomes. *School effectiveness and school improvement*. 11(4), pp. 453-474.

[9]. OECD. (2004). *Raising the quality of educational performance at school*. Paris.

[10]. Briggs, K.L. y Wohlstetter P. (2003). Key Element of a successful school improvement. *School effectiveness and school improvement*. 14(3), pp. 351-372.

## 4. Ventajas y limitaciones

Muchos son los argumentos que utilizan los defensores de la autonomía escolar para defender este proceso. Entre los más importantes se encuentran los siguientes:

- Es más democrático. La autonomía escolar permite a docentes y familias tomar decisiones sobre las cuestiones importantes de la educación lo que, sin duda, es más democrático que mantener que las decisiones sean tomadas por un pequeño y selecto grupo de personas de la administración.
- Las decisiones tomadas son más relevantes. Sin duda, las personas que forman parte de la escuela y están más cercanas a los problemas y dificultades que surgen a diario tienen una mayor información para que las decisiones tomadas sean más relevantes y más acertadas para la mejora del funcionamiento cotidiano.
- Es más eficiente. Se maximiza la utilización de unos recursos siempre limitados. Los actores locales son quienes mejor conocen las condiciones que necesitan los alumnos para aprender, por lo tanto, gastarán el menor dinero posible para lograr el mejor resultado o producto.
- Es menos burocrático. Las decisiones tomadas son más rápidas y no necesitan de un largo proceso burocrático para su resolución (un proceso que va desde la detección de las dificultades en la escuela hasta los tomadores de decisiones, a través de intermediarios y de nuevo a la escuela).
- Se identifican los problemas con mayor precisión y se afrontan con mayor eficacia.
- Se desarrolla un currículo y unos materiales de aprendizaje más relevantes. La autonomía y la participación de las familias y las comunidades locales, sin duda, ayuda a desarrollar currículos y materiales de aprendizaje que reflejan la vida cotidiana de los niños en la sociedad. Así, cuando los niños utilizan libros de texto desarrollados en su propia comunidad, ellos fácilmente relacionan lo que aprenden con sus propias vidas.
- La escuela considera la comunidad como el centro del aprendizaje. De esta forma, el currículo nacional es mejor ajustado a las realidades locales y resulta más significativo para los estudiantes.
- Se hace un seguimiento y supervisión de las decisiones más cercano, tanto de cuestiones organizativas o de gestión de recursos como de carácter pedagógico.
- Se mejora la rendición de cuentas de la escuela hacia la sociedad.

- Mayor compromiso de la comunidad escolar. La participación más activa de los profesores y las familias en decisiones de la escuela elevará su moral y motivación para trabajar.
- La disponibilidad de recursos y el dar cuenta a actores locales incentivará a los directores a idear soluciones más creativas y a ser más eficientes.
- Se generan relaciones entre la escuela y la familias mucho más estrechas, con beneficios para el desarrollo de los alumnos, como son:
  - Se minimizan las discontinuidades entre las escuelas y la familia, entre la escuela y la comunidad.
  - Se reducen significativamente los conflictos entre la escuela y las familias y la comunidad.
  - Se hace una transición más sencilla de los estudiantes entre la escuela y el hogar.
  - Se contribuye a que los alumnos se comprometan en las experiencias de aprendizaje.
  - Se minimiza el choque cultural de los alumnos al entrar en la escuela.
  - Se mejora el entorno familiar.
- Se asegura la sostenibilidad de los procesos de cambio.

Justo a esto, se han destacado algunos riesgos de la autonomía escolar y la gestión participativa:

- La autonomía y la gestión participativa de las escuelas pueden ser utilizadas con fines desiguales, de tal forma que pueden ser manipulados por intereses diversos dentro de las comunidades escolares o las administraciones.
- La autonomía puede servir de coartada para diluir y ocultar responsabilidades.
- Se sobrecarga de trabajo burocrático a los directivos escolares, restándoles tiempo para un liderazgo de carácter pedagógico, de tal forma que se quita tiempo dedicado a actividades de cambio y mejora escolar.
- La falta de hábito y formación específica en tareas que implican participación y toma de decisiones en común puede entorpecer el funcionamiento de reuniones.
- El interés de la comunidad escolar no siempre coincide entre sí, de tal forma que, por ejemplo, criterios para distribuir el presupuesto pueden llevar a enfrentamientos entre padres, profesores y dirección.

- La toma de decisiones participativa puede ser más lenta que la autocrática, y puede afectar el tiempo que el director y los docentes requieren para su trabajo pedagógico por el número de reuniones que se programan para planear y debatir los distintos problemas, proyectos y orientaciones de la escuela.
- Pueden incrementarse los conflictos en la escuela como consecuencia de esa diversidad de intereses. La gestión participativa se enmarca en nuevas reglas institucionales que generan tensiones entre las comunidades que participan y los directivos y los docentes en su condición de poseedores del saber específico sobre la escuela. La negociación o transacción que se da entre estos grupos no es siempre fácil. Al interior de la escuela pueden exacerbarse conflictos con el cuerpo docente que, en general, se siente amenazado con la participación de la comunidad, especialmente si se trata de que ésta haga seguimiento a su asistencia y desempeño laboral. La resistencia que expresan crea en ocasiones problemas nuevos a la institución educativa.
- Se corre el riesgo de que los padres y miembros de la comunidad que participan siempre sean los mismos: los más interesados y conocedores de algunos temas o los que poseen fortalezas de liderazgo más visible.
- No siempre se da una participación activa de la comunidad escolar en las decisiones, de tal forma que un pequeño grupo puede acabar manipulando la escuela. Así, puede ocurrir que la representatividad de la voz de los padres o profesores reproduzca las formas tradicionales de hacer política donde prima la imposición de la decisión de unos pocos y la influencia de aquellos que tienen mayores contactos con las autoridades y los políticos locales. Las prácticas clientelistas pueden entonces imponerse en el funcionamiento de los consejos, distorsionando la idea inicial de debate amplio, de consenso y de fortalecimiento de las prácticas democráticas.

## 5. Críticas a la autonomía

Aunque parece haber acuerdo entre docentes y estudiosos acerca de las bondades y la potencialidad de la autonomía escolar para la mejora de las escuelas y, con ello, de la calidad de la educación, han surgido voces críticas que alertan de los peligros de la autonomía. Y, sin duda alguna, el libro que recoge lo más significativo de estas críticas es el estudio de J. Smyth: *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*.<sup>11</sup>

---

[11]. Smyth, J. (2002). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal.



La principal crítica que ha tenido este proceso de una mayor autonomía escolar para las escuelas es que responde a una lógica neoliberal, por la cual el Estado reduce sus competencias en materia educativa para desentenderse de sus responsabilidades. Así lo señalan, entre otros, Dempster<sup>12</sup> o Estruch.<sup>13</sup>

Este planteamiento tiene mucho que ver con el propio concepto de la educación. Frente al enfoque de que la educación es un derecho humano fundamental, tal como recoge por ejemplo la UNESCO<sup>14</sup>, y que como tal debe ser garantizado por el Estado, desde una lógica neoliberal se considera la educación como un servicio que puede ser delegado, traspasado y cedido a otras instancias; es decir, puede ser prestado, comprado y vendido. De tal forma que la educación se constituye en otro servicio por el cual hay que pagar y del que el Estado no es responsable.

Con este planteamiento surgen ideas propias de esta visión neoliberal de la educación como son:

- Si la escuela toma las decisiones educativas clave, elabora su propio proyecto educativo y elige su forma de gestión y organización, el Estado elude su responsabilidad sobre los resultados escolares.
- Si pueden gestionar sus propios recursos, e incluso obtener más fondos, el problema de la falta de inversión es sólo de la escuela que no es capaz de hacer bien su trabajo. Con ello se está contribuyendo de forma significativa a la privatización de la educación.
- Las leyes del mercado seleccionarán a las buenas escuelas: la competencia es un factor saludable y sólo las mejores sobrevivirán. Se olvida que, en educación, es necesaria más la colaboración que la competencia.

Todo ello, como es sabido, genera un fuerte aumento de la inequidad, dado que la educación de peor calidad irá dirigida a los más débiles. Los grupos con mayores problemas en el acceso a la educación, mayores dificultades para obtener financiación y con un menor capital cultural, accederán a las peores escuelas, con lo que la brecha de la inequidad se hará más y más grande.

De esta forma se ha generado un choque de lógicas en la autonomía escolar: la lógica pedagógica y la lógica gestionaria.<sup>15</sup> Para la primera la escuela es la unidad de

---

[12]. Dempster, N. (2000). Guilty or not: the impact and effects of site-based management on schools. *Journal of Educational Administration*, 38(1), pp. 47-65.

[13]. Estruch, J. (2006). Autonomía escolar, ¿para qué?. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 362. Madrid.

[14]. OREALC/UNESCO. (2007). El Derecho a una Educación de Calidad para Todos en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.

[15]. Derouet, J.L. y Dutercq, Q. Y. (1997). *De l'établissement d'enseignement en général et de son autonomie en particulier. Éléments pour une analyse de conjoncture*. Paris: Institut National de Recherche Pédagogique.

cambio y mejora, de tal forma que la autonomía puede ser un medio y un incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes que den una cohesión a la acción educativa. Por otro lado, para la lógica de gestión se trata de transferir, responsabilizando al centro escolar de determinadas competencias, respondiendo en último extremo a una tendencia neoliberal.

De esta forma, dicen los críticos, cubierto con un ropaje de supuesto progresismo, lo que se está haciendo es generar un nuevo gerencialismo neoliberal en educación, con unas consecuencias desastrosas a medio y largo plazo.

## **6. Desafíos de la autonomía escolar y la gestión participativa**

Las anteriores críticas no pueden pasarse por alto. Suponen importantes llamadas de atención, avisos sobre los que es necesario no bajar la guardia. Por ello, para conseguir que la autonomía escolar y la gestión participativa sean elementos que favorezcan la calidad y la equidad de la educación, hay que asegurarse de que cumplan una serie de requisitos, unas condiciones mínimas de desarrollo. En este apartado se analizarán algunas de ellas.

De esta forma, algunos de los elementos a considerar para hacer que la autonomía y la gestión participativa contribuyan a la calidad y la equidad de la educación son los siguientes:

1) Dotar a la autonomía y la participación de contenidos y ámbitos de desarrollo reales. Uno de los riesgos es considerar la autonomía y la participación como simples simulacros, donde las competencias de las escuelas no estén bien señaladas, y se dé un alto grado de ambigüedad.

2) Enmarcarlas en una política global y coherente de descentralización, apoyo a las escuelas y fomento de la participación de la comunidad en las escuelas. Es muy frecuente la generación de acciones aisladas, sin que éstas tengan un marco legal y una política global de refuerzo, apoyo y confianza en las escuelas, sus profesionales y la comunidad educativa en su conjunto.

3) Evitar utilizar la autonomía para la justificación de intereses, normas y valores bien distintos. En ese sentido, es más importante el para qué de la autonomía que el cómo.

4) Las administraciones educativas han de asumir sus responsabilidades en educación, garantizando que se dé una educación de calidad para todos, generando

políticas de equidad y dotando de los recursos y servicios de apoyo suficientes. Hay que evitar el riesgo de que la autonomía se constituya en una forma de ocultar y diluir responsabilidades por parte de la administración.

5) Aportar a los centros recursos materiales y tiempo para ejercer la autonomía. La autonomía escolar no supone, en ningún caso, un abaratamiento de los costos de la educación. Es más, en algunos casos, será necesario apoyar doblemente a las escuelas que más lo necesitan.

6) Dotar a la escuela con servicios de apoyo externos que la ayuden y colaboren con su desarrollo en cuestiones pedagógicas, administrativas u organizativas. En esa idea es importante reconsiderar el papel de la inspección o la supervisión, para que un órgano de control se convierta en un órgano de apoyo externo a la escuela.

7) Apoyar especialmente y de manera diferenciada a las escuelas con mayores dificultades de participación y de gestión, dotándolas de mayores recursos y servicios.

8) Transformar y fortalecer el papel de los directivos. Los directivos juegan un papel clave en la autonomía y en la promoción de la participación. De esta forma, es necesario implementar un proceso riguroso y transparente en su selección y rotación. Igualmente es necesario transformar de manera radical su formación inicial y permanente, orientándola a un liderazgo participativo y democrático.

9) Fortalecer la formación del profesorado, incluyendo en el currículo cuestiones relacionadas con sus nuevas competencias de organización y gestión de recursos.

10) Capacitar a las familias en temas tales como participación, gestión de la escuela, etc.

11) Generar profundos cambios culturales de compromiso e implicación de toda la comunidad escolar en la vida de la escuela y en las decisiones que en ella se tomen. Entre ellos, es necesario abordar el tema de las resistencias de los docentes a aceptar la participación de las familias en ciertas cuestiones que consideran exclusivamente de carácter profesional.

## **7. Experiencias de autonomía escolar con participación de la comunidad en América Latina**

Como se señaló al inicio de este documento, existe una tendencia imparable en todo el mundo a conceder una mayor autonomía en las escuelas. Así, están bien estudiadas las experiencias de Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Hong Kong, Países Bajos, países del Este de Europa o Sudáfri-

ca. Esta tendencia, sin embargo, cobra un especial protagonismo en los países de tradición centralizadora. Así, tanto en los países de Europa del Sur como en América Latina se están dando claros pasos para dotar a las escuelas de mayor poder de decisión en temas tanto pedagógicos como organizativos o de gestión de recursos.

En ese sentido, hay algunas experiencias en América Latina que se han caracterizado por centrarse en otorgar a las escuelas esa mayor autonomía y favorecer una mayor participación de la comunidad escolar. Así, están las experiencias de los países de América Central tales como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. Pero también el conocido programa del estado brasileño de Minas Gerais, o el programa Escuelas de Calidad en México; así como las experiencias en escuelas de Bogotá o de Buenos Aires; y de las escuelas de la Red Fe y Alegría.

De entre ellos, destacan con luz propia los siguientes programas desarrollados en Centroamérica:

- En El Salvador, el programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad), centrado explícitamente en la promoción de un modelo de autonomía escolar en zonas rurales con una fuerte participación de la comunidad.
- En Nicaragua, la reforma de la Educación Primaria, iniciada en 1993 y posteriormente en Educación Secundaria, consistente en una transferencia de responsabilidades de carácter administrativo más que pedagógico.
- En Guatemala, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo de Guatemala, PRONADE, que busca fomentar la participación de la comunidad en la administración escolar y, con ello, aumentar el acceso a las escuelas en zonas pobres, rurales y aisladas.
- En Honduras, el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria, PROHECO, cuyo objetivo es mejorar el acceso a la educación y fomentar la participación de la comunidad en las decisiones concernientes a las escuelas.

El programa EDUCO, iniciado en 1991, tuvo como principal objetivo ampliar el acceso a las escuelas en poblaciones rurales y para educación preescolar y básica. Para ello, se propuso extender la iniciativa de las escuelas comunitarias, creadas, gestionadas y mantenidas por la propia comunidad, de forma que 10 años después de su inicio, el 39% de todos los estudiantes de las zonas rurales entre primer y noveno grado estudiaban en una escuela EDUCO. La forma de trabajo es la siguiente: algunas responsabilidades del Ministerio de Educación se delegan a los niveles regionales y escolares y los miembros de la comunidad participan en la dirección de las escuelas. El Ministerio contrata asociaciones comunales para la educación (ACE), con el propósito de prestar servicios educativos a una determinada comunidad, y les

transfiere fondos, establece directrices para el uso de tales fondos, procura materiales didácticos, supervisa las escuelas y ayuda a organizar, legalizar y capacitar a las ACE. Las ACE, por su parte, seleccionan, contratan y supervisan maestros, construyen y mantienen escuelas y movilizan el apoyo que entrega la comunidad a la escuela.

Análogamente, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo de Guatemala, PRONADE, busca aumentar el acceso a las escuelas en zonas pobres, rurales y aisladas, así como fomentar la participación de la comunidad en la administración escolar. Este programa se inició en 1992, y en el año 2002, las escuelas del PRONADE tenían ya el 21% de la matrícula de las escuelas primarias en las zonas rurales.

En el PRONADE, son los consejos escolares comunitarios, COEDUCA, quienes asumen las competencias de gestión. Estos seleccionan, contratan, remuneran y supervisan a los maestros, controlan la asistencia de los estudiantes, manejan los fondos transferidos de las autoridades centrales, organizan los programas de alimentación y definen el calendario y el horario escolar. Este papel es complementado con las Instituciones de Servicios Educativos, ISE. Las mismas son ONGs contratadas por la Administración para identificar los requerimientos educativos de las comunidades, además de organizar y ayudar a los consejos educativos a fortalecer las capacidades de los maestros y los consejos escolares, y mantener información actualizada sobre temas administrativos y financieros de la escuela.

Una iniciativa que quiso aprovechar las experiencias de los dos anteriores programas es el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). El mismo se puso en marcha en marzo de 1999, con el objetivo de mejorar el acceso a la educación y fomentar la participación de la comunidad en las decisiones concernientes a las escuelas. En 2004, el 11% de la matrícula de las escuelas preescolares y primarias en zonas rurales pertenecía a escuelas del PROHECO. En este caso, las Asociaciones Educativas Comunitarias, AECO, como consejos escolares, son entidades con personalidad jurídica formadas por miembros de la comunidad a cargo de seleccionar y remunerar a los maestros, controlar la asistencia y el desempeño de maestros y estudiantes, y administrar los fondos asignados para materiales escolares y mejoramiento de la escuela.

Por último, la reforma de la educación en Nicaragua tuvo como meta mejorar los resultados escolares y reducir la tasa de repetición y el coeficiente de deserción escolar, a través de un proceso de autonomía escolar y participación de la comunidad. En 1991, se crearon consejos consultivos en todas las escuelas públicas con la intención de aumentar la participación y el poder de decisión de los padres, docentes y directores. Poco después esos consejos fueron convertidos en consejos directivos plenos en algunas escuelas experimentales, extendiéndose la experiencia hasta que, en 2002, el 63% de todos los estudiantes primarios y secundarios asistían a escuelas autónomas. La forma de trabajo es análoga a las iniciativas descri-

tas: estos consejos directivos tienen personalidad jurídica para contratar maestros y funcionarios, mantener los edificios escolares, realizar asignaciones de presupuesto y supervisarlas, generar recursos financieros adicionales y supervisar el desempeño de los docentes.

## 8. Ideas conclusivas

El concepto de autonomía escolar está directamente ligado al de gestión participativa en la escuela, por lo cual es la comunidad escolar en su conjunto, quien asume un mayor protagonismo en la toma de decisiones. Sin embargo, no son procesos coincidentes: si bien es preciso un mínimo de autonomía para que se dé la participación en la gestión escolar, una mayor autonomía no necesariamente llevará a un incremento en las capacidades de decisión de carácter participativo en la escuela.

Para que la autonomía contribuya a la mejora de la educación es necesario que vaya emparejada a una gestión participativa de la comunidad escolar en la toma de decisiones. Sin embargo, esto no es suficiente. Hay que tener en cuenta más elementos:

1) Para que la autonomía y la gestión participativa de la escuela sean optimizadas, tienen que estar ligadas al desarrollo global de los estudiantes y la comunidad.

2) La autonomía y la gestión participativa tienen que ser bien orientadas para que no se incrementen los niveles de desigualdad de los sistemas educativos.

3) Lo más importante de la autonomía y la gestión participativa son los para qué más que los cómo.

4) Hay que tomar precauciones para que el Estado no eluda la responsabilidad en sus tareas de financiación, apoyo y elaboración de una política global. Ni la autonomía ni la gestión participativa liberan a las administraciones educativas de sus responsabilidades con la educación y las escuelas. Así, para que la autonomía genere mejoras en la educación, es necesario financiación, mejora de las condiciones laborales y económicas del profesorado, y generación de estructuras de apoyo.

5) Es necesario pasar de una autonomía concedida a una autonomía construida.<sup>16</sup> Sólo si la autonomía y la participación son realmente asumidas como una

---

[16]. Barroso, J. (1996). *O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída*. Oporto: Porto Editora.

oportunidad de desarrollo por parte de la comunidad, tendrá su impacto en la educación.

6) La autonomía y la gestión participativa suponen transformaciones globales en el sistema educativo: en la formación inicial y permanente del profesorado; en la concepción de la dirección escolar, más apegada a planteamientos de liderazgo distribuido; en el rol del Estado y de las Administraciones, etc. Exige, sobre todo, un cambio en la cultura del centro, en la cual la comunidad escolar se comprometa más con la escuela en su conjunto y su funcionamiento.

Autonomía escolar y gestión participativa, para finalizar, hay que entenderlas como oportunidades de los sistemas educativos para mejorar la calidad y la equidad. Sin embargo, también implican riesgos, en especial de manipulación ideológica. Por ello, hay que luchar especialmente para aprovechar sus potencialidades y evitar que se conviertan en generadores de mayores desigualdades.





# Anexo:

## **Compromiso por la educación. Seis propuestas para el diálogo y la acción**

### **[RESUMEN]**

En América Latina cada vez son más las voces que se alzan, desde diferentes instituciones y personas, preocupadas por los problemas de la educación y por las políticas que afectan su naturaleza de derecho y de bien público. Fe y Alegría comparte esta preocupación y por ello emprende la campaña “COMPROMISO POR LA EDUCACIÓN” y con ella, reivindicar la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación para todos y todas, que gobiernos y sociedades comparten.

El trabajo que presentamos a continuación es una síntesis del documento que bajo el título “**Compromiso por la educación. Seis propuestas para el diálogo y la acción**” sirve como base y punto de partida para dicha campaña. Contiene un conjunto de reflexiones y propuestas de políticas educativas para ser dialogadas con otras organizaciones, los gobiernos, las comunidades educativas, la sociedad en general. Son aportes sujetos a crítica y revisión, para el acuerdo y la construcción colectiva y están agrupados en torno a seis propuestas para la transformación de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe.

# Compromiso por la educación



En América Latina y el Caribe, la educación es un derecho negado a grandes sectores de la población, que todavía no tienen acceso a ella o reciben una educación de muy baja calidad. A pesar del esfuerzo que han supuesto las reformas educativas de las últimas décadas, la escuela latinoamericana, hoy, es un mecanismo reproductor de las desigualdades sociales. Los vaivenes y discontinuidades en los proyectos políticos de los gobiernos han contribuido a profundizar la crisis de la educación pública.

Nos parece imperioso urgir un cambio de enfoque en las políticas educativas, centrado en la educación de calidad como un derecho de todas las personas, un bien público y una responsabilidad de la sociedad. Pero esto no es suficiente. Para lograr la transformación educativa que necesitan nuestros países, es imprescindible generar políticas de Estado de largo aliento, sustentadas en pactos que comprometan a todos los sectores sociales.

Fe y Alegría emprende la Campaña “**Compromiso por la educación**” para:

- Reivindicar el deber que tienen los gobiernos y las sociedades, de hacer realidad el derecho de todos y todas a una educación de calidad, concebida como un bien público, que permita superar la pobreza y la exclusión.
- Pedir a los gobiernos que promuevan mecanismos de concertación social estables, amplios y participativos, para el debate, el diseño, la ejecución y el monitoreo de las políticas educativas.

A continuación se ofrece un resumen de los planteamientos principales, algunos de los datos y las propuestas de políticas que se presentan en el documento base de la campaña, publicado por la Federación Internacional de Fe y Alegría.

## I. La educación es asunto de toda la sociedad

La educación es un **derecho** de todas las personas, que debe ser disfrutado en igualdad de condiciones. Además, es un **bien público** porque su extensión a todos los individuos propicia el desarrollo y beneficia al conjunto de la sociedad. El fortalecimiento de la democracia, el aumento de la productividad económica y un modelo de desarrollo humano y sostenible tienen en la educación de las mayorías su principal apoyo y condición. Si el derecho a una educación de calidad sólo está al alcance de una parte de la población, como hoy sucede, el bien público deja de ser tal y lejos de generar inclusión y desarrollo, produce desintegración social.

El sentido de bien público de la educación conlleva el carácter público del servicio. **Educación pública** es la que está al servicio del bien común, que no se maneja por la lógica del mercado, que es universal, gratuita, abierta a todos y todas sin limitaciones de tipo económico, racial, religioso o de cualquier naturaleza, y que asegura la igualdad de oportunidades, en especial para los que más

lo necesitan. La educación pública no tiene porqué identificarse con educación oficial en contraposición a la educación privada. Lo público puede ser gestionado por otros actores sociales que no sean el mismo Estado, bajo su supervisión y con su apoyo.

Fe y Alegría, con clara vocación inclusiva de la población más desfavorecida, se considera educación pública de gestión social. Nuestra misión es extender el derecho a la educación pública entre las grandes mayorías. Por eso nos sentimos preocupados por los **problemas que afectan la educación pública en la región**.

**Inequidad educativa.** América Latina y el Caribe es la región más inequitativa del mundo. Nuestros sistemas educativos reproducen la desigualdad y la exclusión generadas por los sistemas económicos, sociales y culturales. El deterioro de las escuelas públicas y su no gratuidad afectan principalmente a los pobres. El 24% de de la población entre 3 y 18 años no asiste a centros educativos. Hay 2,4 millones de niños y niñas en edad de primaria sin escolarizar y el 24% de los que tienen 15 o más años no la han concluido. En ese mismo rango de edad, 34,8 millones de personas se autodefinen como analfabetas. Se aprecia una diferencia significativa en años de escolaridad según el nivel de ingreso, el medio donde se habita (urbano-rural) y la raza. También sufren situaciones de discriminación: la mujer en poblaciones rurales e indígenas, los discapacitados, los migrantes, refugiados y desplazados. La oferta de plazas, los currículos y las prácticas educativas no están enfocadas a lograr que las desventajas de estos grupos sean superadas.

**Baja calidad de la educación.** En educación primaria las tasas de deserción y repitencia alcanzan valores muy altos: 18% y 7% respectivamente. Solamente 6 de cada 10 niños y niñas que ingresan, logran llegar al último grado en el tiempo requerido; en el camino, 4 repiten o abandonan la escuela. Los resultados de pruebas internacionales de capacidades lectora y matemática revelan que estamos lejos de alcanzar los mínimos de estándares internacionales. Contribuyen a una inferior calidad: la rutina de las prácticas escolares, la descontextualización y obsolescencia de los currículos, el no cumplimiento del horario escolar, la baja inversión por estudiante, una gestión que desincentiva la innovación educativa, entre otros factores.

**Desarticulación y desatención de algunas etapas educativas.** Hay déficit de cobertura en educación infantil (se atiende no más del 50% de la población en edad de preescolar) y en educación secundaria (la tasa neta media de matrícula es de 68%), así como limitaciones de acceso a la educación superior (la tasa bruta estimada es de 30%). La formación para el trabajo no ha recibido la prioridad que merece para facilitar las competencias que permitan a las personas jóvenes y adultas acceder a los mercados laborales, adaptarse a los cambios y para la autogeneración de empleo (sólo el 10% de la matrícula de secundaria corresponde a programas de educación técnica y profesional). No se atiende suficientemente la educación básica de personas jóvenes y adultas que no completaron la escolaridad en la edad requerida (se estiman unos 88 millones de personas en esta condición).

**Desvalorización de la profesión docente.** Su situación salarial sigue siendo precaria en buena parte de los países y origina permanentes conflictos laborales. A pesar de los esfuerzos por profesionalizar la carrera, persisten problemas de clientelismo político o sindical y esquemas de ascenso que desincentivan la permanencia en el aula. La formación inicial resulta demasiado teórica, disociada de la práctica y desconocedora de las condiciones reales y diversas del alumnado. Persisten los problemas de la acumulación de varias jornadas de trabajo y el ingreso de docentes sin calificación.

**Financiación insuficiente.** El promedio del gasto público en educación es de un 4% del PIB. Los países invierten, como media, el 14,8% de su presupuesto, con un rango entre 25,6 y 7,9%. Estos recursos son insuficientes para asegurar el derecho a la educación de toda la ciudadanía. Tampoco el gasto es lo eficiente que sería deseable y su gestión es poco transparente. Se estima que la región pierde unos 12 mil millones de dólares anuales como consecuencia del ingreso tardío al sistema, la repitencia y el abandono prematuro. Las agencias internacionales siguen imponiendo condicionantes a la ayuda.

**Procesos de gestión poco autónomos y participativos.** La descentralización, en la mayoría de los casos, no ha pasado de ser una mera delegación de decisiones desde el poder central al regional o local, sin el apoyo y los recursos necesarios para la adecuada atención de la oferta educativa. La gestión de los centros siguen siendo poco autónoma y participativa. Los procesos descentralizadores han facilitado el crecimiento del sector privado de pago y originado una merma de la oferta y calidad de la educación pública.

Los **pactos sociales** son la única forma de evitar la sucesión de reformas educativas transitorias, que no llegan a soluciones de fondo a problemas como los señalados o que hubieran necesitado mayor tiempo de maduración para demostrar su bondad. Sólo mediante procesos de concertación social por la educación se pueden establecer políticas educativas de Estado, con permanencia más allá de cada gobierno y de las prioridades particulares de cada sector.

**La educación es asunto de toda la sociedad.** Por supuesto del Estado, garante de los derechos de la ciudadanía, pero también es asunto de los protagonistas de la educación y del resto de actores que inciden o se ven influidos por ella: partidos políticos, empresarios, iglesias, ONGs, sindicatos, medios de comunicación, etc.

La pobreza y la desigualdad que existe en nuestros países exigen que la concertación deba ser también **intersectorial**. Es preciso vincular la educación a políticas orientadas a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, como salud, vivienda, acceso al mundo laboral, etc., de forma que se llegue a los sectores populares con soluciones integrales y una buena administración de los recursos.

Somos conscientes de las dificultades que entraña impulsar pactos por la educación en sociedades desiguales, que marginan a aquellos que carecen de medios o de conocimientos. Las **voces de las mayorías empobrecidas y excluidas** deben ser escuchadas y sus necesidades atendidas. Impulsar la participación de estos sectores en la concertación de políticas implicará cambios en la correlación de fuerzas tradicionales y grupos de poder. En este sentido, los procesos de concertación por la educación pueden ayudar a construir sociedades más incluyentes y democráticas.

## II. Propuestas para el diálogo y la acción

Los pactos sociales, para que sean significativos, deben tener un contenido expresado en políticas concretas que luego sean objeto de seguimiento. Por esta razón, al tiempo que buscamos impulsar **compromisos por la educación**, también buscamos promover el **diálogo** y la construcción de consensos para la **acción** en torno a los seis grandes temas de políticas que consideramos prioritarios.

1. Acceso, procesos y resultados en condiciones de equidad.
2. Calidad educativa integral e incluyente.
3. Continuo educativo a lo largo y ancho de la vida.
4. Fortalecimiento de la carrera docente.
5. Financiamiento público suficiente.
6. Gestión educativa al servicio de la equidad y la calidad.

## 1. Acceso, procesos y resultados en condiciones de equidad

En sociedades con grandes diferencias como las nuestras, el sistema educativo no puede conformarse con eliminar las barreras que han impedido, por décadas, el acceso de grandes sectores sociales. La equidad educativa implica hacer un esfuerzo adicional por superar las desigualdades en la calidad de los procesos y en los resultados que se obtienen.

Entendemos por equidad un conjunto de oportunidades acumulativas en tres ámbitos:

**El acceso al sistema educativo.** Todos los niños y niñas deben tener posibilidades de acceder a la educación escolarizada, para lo cual el Estado debe garantizar suficientes plazas y la accesibilidad física (proximidad a un centro), curricular (propuestas pertinentes a los educandos) y económica (gratuidad de la educación obligatoria).

**El proceso educativo.** Una vez que se accede a la educación, hacen falta la atención y recursos adecuados para proseguir el aprendizaje y superar las etapas satisfactoriamente. Esto implica apoyos y recursos adicionales para quienes los necesitan más, los mejores educadores para los educandos con más carencias, calendarios escolares adecuados a las diversas realidades, aprendizaje en lengua materna, etc.

**Los resultados.** Las diferencias en los resultados no deben reproducir las desigualdades de origen ni condicionar las opciones de futuro. La educación debe promover competencias que permitan a los educandos la participación en sus entornos sociales y el desarrollo de sus proyectos de vida, en función de sus talentos, intereses y motivaciones.

Los sistemas educativos deben perseguir prioritariamente la inclusión de todo el alumnado y no la selección, clasificación y derivación temprana a ramas educativas muy diferenciadas, tanto por su estructura curricular como por las posibilidades de promoción social que determinen. Es necesaria una mayor atención a la diversidad del alumnado, así como el desarrollo de políticas compensatorias y de discriminación positiva, para todos y cada uno de los grupos que sufren mayor desigualdad.

### Propuesta de políticas públicas de equidad

|  |   |
|--|---|
| <b>Políticas inclusivas para los sistemas educativos</b> | <b>1.</b> Priorizar la universalidad de la educación obligatoria gratuita en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.  |
|  | <b>2.</b> Destinar mayores recursos, económicos y humanos, a la educación de los más desfavorecidos y a la atención a la diversidad. Desarrollar programas educativos específicos para las zonas rurales, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidades, los migrantes, refugiados o desplazados y las personas jóvenes y adultas analfabetas o sin primaria completa. |
|  | <b>3.</b> Desarrollar políticas intersectoriales que tengan en cuenta los aspectos que más influyen en las limitaciones educativas de los sectores empobrecidos: becas y subsidios, salud, alimentación, entre otros.   |
| <b>Políticas inclusivas para los centros educativos</b>  | <b>4.</b> Desarrollar un modelo de escuela básica comprehensiva, con un fuerte núcleo de contenidos comunes y estrategias de enseñanza que refuercen la integración del alumnado, evitando una segregación y selección temprana.  |
|  | <b>5.</b> Redimensionar los currículos, para descargarlos de contenidos no esenciales, y flexibilizarlos, para que se adecuen a las necesidades específicas del alumnado, acercando el mundo de la escuela a los diferentes contextos vitales.  |
|  | <b>6.</b> Desarrollar actividades escolares o extraescolares con acompañamiento para reforzar el aprendizaje del alumnado con menor rendimiento, en especial cuando se aplican políticas de pase automático.  |

## 2. Calidad educativa integral e incluyente

Una educación de calidad es la que forma la integralidad de una persona potenciando el desarrollo de todas sus dimensiones, la que valora su unicidad individual y su pertenencia sociocultural favoreciendo la construcción y el aprendizaje de conocimientos, actitudes y habilidades; aquella que capacita para mejorar la calidad de vida personal y de la comunidad, incorporando a las personas a la vida del país y comprometiéndolas en la construcción de una sociedad más justa.

En cada país, el enfoque concreto de la calidad debe partir de amplios acuerdos sociales sobre los fines y objetivos de la educación en general y de cada etapa, considerando tanto el derecho que tiene el ser humano al desarrollo pleno y en libertad de sus capacidades, como las demandas de la sociedad en cuanto a la formación para el ejercicio de la ciudadanía, el trabajo, el avance científico y tecnológico y la creación cultural. En este marco, los factores de calidad de la educación pueden estructurarse operativamente en torno a tres ejes: epistemológico, pedagógico y organizativo-administrativo.

### Propuesta de políticas públicas para mejorar la calidad educativa

|  |  |
|--|--|
| <b>En lo epistemológico</b>              | <b>1.</b> Crear espacios de reflexión y toma de decisiones consensuadas sobre los conocimientos (competencias cognitivas necesarias, habilidades, valores y actitudes a desarrollar en los educandos) que deben ser abordados por los sistemas educativos en cada nivel y etapa. |
|  | <b>2.</b> Promover la flexibilización de los contenidos curriculares, para adaptarlos a las necesidades y contextos de los educandos, rescatando los saberes de las culturas propias.  |
| <b>En lo pedagógico</b>                  | <b>3.</b> Propiciar una educación integral e intercultural que desarrolle todas las dimensiones de la persona, con perspectiva de género, que valore las diferencias y compense las necesidades de los estudiantes con mayores dificultades.                                     |
|  | <b>4.</b> Impulsar la formación de equipos directivos capaces de liderar procesos participativos de planificación, ejecución y evaluación de acciones para la mejora de la calidad.  |
|  | <b>5.</b> Dotar al docente de la motivación y formación necesarias para liderar procesos de enseñanza-aprendizaje pertinentes y relevantes, para trabajar en equipo con otros docentes en la articulación de las áreas curriculares y para sistematizar sus experiencias.        |
|  | <b>6.</b> Extender el uso de las tecnologías informáticas y de comunicación como recursos para la enseñanza, el aprendizaje y el compartir de experiencias.  |
| <b>En lo organizativo administrativo</b> | <b>7.</b> Proveer a los centros de los medios materiales y financieros, asistencia técnica y formación para que se constituyan en el motor de la innovación educativa.   |
|  | <b>8.</b> Exigir el cumplimiento del calendario escolar, en días y horarios completos, procurando soluciones de raíz a los factores que inciden en su no cumplimiento.   |
|  | <b>9.</b> Impulsar comunidades de aprendizaje en los centros educativos, con la participación efectiva de padres, educadores y otros actores sociales.   |
|  | <b>10.</b> Desarrollar indicadores amplios de calidad y procesos permanentes de investigación y evaluación para dar seguimiento a los procesos educativos, sus resultados e impacto.   |

### 3. Continuo educativo a lo largo y ancho de la vida

La política educativa debe contemplar aquellas formas educativas que mejor permitan atender, en diversas modalidades y etapas, el desarrollo personal, la formación y la capacitación de los habitantes de un país. Cuando hablamos de continuo educativo nos referimos a un sistema educativo integrado y articulado, que ofrezca oportunidades de educación, formal y no formal, a lo largo y ancho de la vida, que trascienda las instituciones escolares y ligue la educación con los sistemas de producción y empleo, la cultura, las redes sociales, etc. Para asegurar la interrelación del sistema educativo con otros sistemas, es preciso incorporar a los diversos agentes sociales en los procesos de formulación y ejecución de políticas educativas.

El continuo educativo, por su mirada global, ayudará a que los gobiernos comprendan que deben invertir sostenidamente más en educación, que no se puede lograr una reforma o expansión de un nivel educativo que margine a los otros sin generar mayores inequidades y desarticulación, que es preciso ver la educación con y desde los distintos sectores sociales, que los responsables y técnicos de los ministerios del ramo no pueden solos con tamaña responsabilidad y que necesitan convocar la concertación multisectorial.

#### Propuesta de políticas públicas para atender el continuo educativo

|   |   |
|---|---|
| <b>Educación infantil</b>                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Universalizar la educación preescolar a partir de los 3 años, focalizando los esfuerzos en contextos de pobreza, con docentes capacitados para este nivel.</li> <li>2. Desarrollar programas de atención integral a la infancia desde el nacimiento y de educación de las madres para el cuidado de los hijos.</li> </ol>   |
| <b>Educación primaria y secundaria</b>                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Universalizar la escolarización completa en la primaria y la secundaria baja, con estrategias específicas para incorporar a los niños y niñas sin escolarizar, en especial en el medio rural y para los más empobrecidos y marginados.</li> <li>4. Promover políticas de centro dirigidas a la continuidad educativa, tales como: apoyo en transporte escolar, desayunos, entrega de materiales educativos, refuerzo escolar, sensibilización de padres, etc.</li> <li>5. Revisar los currículos para asegurar la continuidad entre la educación infantil, primaria y secundaria e incluir estrategias específicas de atención a la diversidad cultural y los ritmos de aprendizaje, para disminuir la repitencia y el abandono.</li> <li>6. Impulsar la expansión de la educación secundaria alta, con currículos actualizados y flexibles, orientados hacia la formación básica para el ingreso inmediato al mundo del trabajo o la prosecución a la educación superior.</li> </ol> |
| <b>Educación técnica y capacitación para el trabajo</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Impulsar la creación de institutos técnicos de formación laboral de jóvenes y personas adultas, en colaboración con el sector productivo, con entradas flexibles, currículos diversificados, salidas laterales y reingresos en cualquier momento, que respondan a la formación técnica inicial así como a la educación continua para la especialización, la actualización y la reconversión laboral.</li> <li>8. Promover la educación tecnológica en todos los niveles educativos y asegurar que los currículos escolares contribuyan a la adquisición de las competencias básicas para la empleabilidad y al fomento de una cultura emprendedora.</li> <li>9. Impulsar la formación de docentes especializados en las áreas de la tecnología y la habilitación pedagógica de trabajadores experimentados.</li> </ol>  |

|  |   |
|--|---|
| <b>Educación superior</b>              | <p><b>10.</b> Formar profesionales con conciencia crítica, comprometidos con su entorno y al servicio de la solución de los problemas que afectan el desarrollo humano de Latinoamérica, a nivel local, nacional y regional, sirviendo de puentes con otros actores en la lucha contra la pobreza y el deterioro del ambiente.</p> <p><b>11.</b> Desarrollar una educación superior accesible a todos y todas sin discriminaciones, con planes de estudio flexibles que permitan entradas y salidas a cualquier edad y transitar de un centro a otro.</p> <p><b>12.</b> Convertir a las facultades de educación en instituciones líderes en la formulación de políticas para mejorar la calidad educativa, el desempeño de los docentes, la gestión escolar, etc.</p> |
| <b>Educación para personas adultas</b> | <p><b>13.</b> Universalizar la educación básica de personas jóvenes y adultas. Incluir en estos procesos la adquisición de habilidades sociales para la participación ciudadana y competencias para la empleabilidad.</p> <p><b>14.</b> Impulsar programas de educación no formal que atiendan la capacitación laboral vinculada a posibilidades productivas en contextos de pobreza y, en general, las necesidades de trabajadores autónomos y de la economía informal.</p>  |
| <b>Una sociedad educadora</b>          | <p><b>15.</b> Comprometer a los medios de comunicación social en la discusión y en los aportes a la solución de los problemas educativos; exigir que un porcentaje de su programación sea de contenido educativo.</p> <p><b>16.</b> Promover una sociedad educadora con responsabilidad compartida en la educación, incorporando los diversos agentes sociales y políticos en los procesos de formulación, ejecución y control de políticas educativas.</p>   |





#### 4. Fortalecimiento de la carrera docente

Para mejorar la calidad docente es preciso fortalecer la carrera, lo que implica atender las condiciones laborales y de vida de los educadores, su formación y su desempeño. Sobre la profesión docente confluyen altas expectativas con una valoración social escasa. En algunos países, los docentes han conquistado derechos y mejoras salariales, en otros predominan los bajos salarios, el empirismo y la lucha gremial. En todos, es necesario que los gobiernos y la sociedad tomen conciencia de la enorme responsabilidad de los educadores y que les valoren en consecuencia.

Es un reto asegurar niveles de salarios que no fuercen al docente a abandonar su profesión o a tener que ocupar dos o más plazas, para lograr ingresos que le permitan una vida digna. También se precisan esfuerzos para elevar el nivel académico de los aspirantes a la carrera, mejorar la formación inicial vinculándola con la práctica, sistematizar la formación permanente y favorecer el trabajo en equipo y la innovación.

El desempeño del docente debe ser apoyado y estimulado en un clima de confianza y colaboración entre las administraciones y los gremios. Es necesario superar las políticas de progresión en la carrera que alejan al docente del aula y las que establecen la antigüedad como principal criterio de ascenso. También conviene promover políticas de evaluación consensuadas, que sean aceptadas por los docentes como una forma constructiva y práctica de mejorar la calidad de la educación.

#### Propuesta de políticas públicas para mejorar la calidad docente

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Dignificación laboral</b>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proveer a los docentes de un salario digno, que les permita dedicarse a su profesión a tiempo completo, sin sobrecarga de horarios o diversas jornadas. El salario debe ser al menos similar al de profesionales de nivel equivalente y no menor de dos veces el salario mínimo.</li> <li>2. Ofrecer mayores apoyos técnicos, más y mejores recursos didácticos y mejores condiciones físicas en los centros educativos, incluyendo programas de salud y de seguridad.</li> <li>3. Garantizar a todos los docentes la afiliación sindical libre para la defensa de sus derechos.</li> </ol> |
| <b>Mejora de la formación</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Aumentar el nivel académico y mejorar los currículos para incorporar nuevos conocimientos y tecnologías, vinculando de forma más eficaz los contenidos, el conocimiento pedagógico y las prácticas profesionales.</li> <li>5. Promover la formación continua en los centros de equipos docentes que impulsen la investigación, reflexión e innovación sobre la propia práctica y el aprendizaje permanente.</li> </ol>  |
| <b>Mejora del desempeño</b>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Establecer sistemas de incentivos y de evaluación basados en méritos, vinculados a la carrera docente y al desempeño.</li> <li>7. Crear incentivos para que los docentes más capacitados permanezcan donde más se les necesita por la vulnerabilidad de los educandos.</li> <li>8. Establecer redes de apoyo y acompañamiento pedagógico a los docentes.</li> <li>9. Estimular la autonomía profesional de los docentes en la gestión del proceso de enseñanza-aprendizaje e involucrarles en la definición de políticas educativas.</li> </ol>   |

## 5. Financiamiento público suficiente

Aunque el financiamiento de la educación ha venido aumentando en todos los países de la región, todavía no se destinan recursos suficientes para atender el derecho a una educación gratuita y de calidad. Se está lejos del 6% que invierten los países desarrollados. Las enormes diferencias en los presupuestos entre países revelan la mayor o menor prioridad que dan los gobiernos a la educación. En varios casos, el servicio de la deuda externa supera al presupuesto nacional del sector. A los presupuestos insuficientes se suman las deficiencias en la gestión de los recursos. Con todo, la mayor ineficiencia del gasto público educativo guarda relación con el elevado coste del fracaso escolar.

Las soluciones a los problemas de la educación exigen un incremento del financiamiento y un mejor uso, orientado a la calidad y a la equidad. Es imprescindible ampliar las fuentes de financiamiento en el ámbito nacional y aumentar el aprovechamiento de los fondos de la ayuda internacional. Aunque esta ayuda supone un pequeño porcentaje de la inversión total (entre el 2% y 3% de los presupuestos educativos) son recursos especialmente útiles para mejorar la calidad educativa. Por otra parte, los fondos provenientes del canje de deuda por educación deben orientarse a mejorar la equidad y calidad de la educación y desvincularse de las estrategias de retorno al donante. Además, es preciso mejorar la eficiencia del gasto público y procurar la reducción de las altas tasas de repitencia y deserción.

### Propuesta de políticas públicas para aumentar los recursos y optimizar su uso

|   |   |
|---|---|
| <b>Para aumentar los recursos económicos disponibles</b>          | <b>1.</b> Aumentar progresivamente el gasto público educativo hasta un 6% del PIB.  |
|   | <b>2.</b> Impulsar una política fiscal de carácter no regresivo, que permita aumentar el presupuesto educativo, y un marco legal que incentive la inversión social en educación.                            |
|   | <b>3.</b> Promover la “responsabilidad social empresarial” para involucrar al sector en el co-financiamiento educativo y favorecer el acercamiento escuela-empresa.   |
|   | <b>4.</b> Vincular efectivamente la cooperación internacional a los planes nacionales educativos de cada país y dedicar al menos el 8% de la ayuda a educación básica.                                      |
| <b>Para una mayor eficiencia del uso de los recursos</b>          | <b>5.</b> Priorizar la mejora de la progresión y retención en la primaria y la secundaria.  |
|   | <b>6.</b> Establecer mecanismos que permitan la transparencia del uso que se hace de los recursos y el control a los mismos por instancias representativas de la sociedad civil, para evitar la corrupción. |
| <b>Para un financiamiento orientado a la calidad y la equidad</b> | <b>7.</b> Priorizar, con fondos sostenibles a largo plazo, los programas de atención a la diversidad, compensatorios y de discriminación positiva destinados a cerrar las brechas de equidad.               |
|   | <b>8.</b> Destinar mayores recursos a políticas de mejora de la calidad: diseño y desarrollo curricular, materiales educativos, procesos de enseñanza-aprendizaje innovadores, etc.                         |
|   | <b>9.</b> Eliminar los costos directos e indirectos sufragados por las familias en los niveles de la educación obligatoria.   |
|   | <b>10.</b> Reconsiderar la asignación que se hace del gasto por ciclo educativo, buscando alternativas privadas de financiamiento para la educación universitaria.  |

## 6. Gestión educativa al servicio de la calidad y la equidad

Las reformas educativas han puesto especial énfasis en la descentralización de los sistemas educativos como una fórmula que, además de conseguir una mayor eficiencia en la inversión de los recursos, facilitaría una gestión autónoma de los centros, ayudaría a las familias a comprometerse más con la educación de sus hijos, a los docentes a trabajar con mayor autonomía y eficacia y a las autoridades locales a gestionar mejor los recursos. En la mayoría de los casos, el fracaso de la política no ha estado en sus objetivos, que siguen siendo válidos y deseables. Lo que ha fallado es su ejecución, en la que han prevalecido criterios e intereses de tipo administrativo-financiero y de poder político sobre aspectos pedagógicos.

Descentralizar la gestión educativa, tanto a niveles regionales como en las propias escuelas, abre la posibilidad de innovaciones al servicio de la equidad y la calidad. Para ello es preciso que la autonomía escolar vaya acompañada de un conjunto de condiciones, que son: recursos suficientes para desarrollar la autonomía concedida, la asunción de liderazgo por parte del equipo directivo, la gestión democrática de los centros, así como una mayor participación efectiva de los docentes, padres y madres de familia, entre otras.

### Propuesta de políticas públicas para mejorar la gestión educativa

1. Establecer modelos de gestión descentralizada, fruto de pactos sociales por la educación.
2. Dotar a la autonomía y la participación de contenidos y ámbitos de desarrollo reales, estableciendo con claridad las competencias de los centros educativos y aportándoles los recursos y el apoyo necesario para hacerlas efectivas.
3. Conservar en manos de la administración central el poder para garantizar la equidad en la atención educativa y la priorización del gasto hacia los sectores más desfavorecidos.
4. Fortalecer el papel de los equipos directivos y docentes como impulsores y dinamizadores de la innovación educativa.
5. Desarrollar estrategias y estímulos para la captación de personal idóneo para los cargos directivos e incentivar su trabajo, a través de estrategias que motiven la reflexión permanente sobre su práctica.
6. Abrir la escuela a la participación de padres y madres, el alumnado y la comunidad educativa en general, al tiempo que involucran la escuela en la vida del entorno.
7. Articular a escuelas en el ámbito local con instituciones universitarias, ONGs especializadas, empresas locales, etc., en la tarea de mejorar su funcionamiento y la calidad de la educación.
8. Dotar a los centros con servicios de apoyo por parte de supervisores que les ayuden y colaboren con su desarrollo en cuestiones pedagógicas, administrativas y organizativas.
9. Fomentar una cultura de rendición de cuentas en los centros educativos, basada en la transparencia.

## III. Busquemos acuerdos para el compromiso

No puede haber una defensa de la educación como derecho y como bien público que no vaya estrechamente unida a la necesidad de impulsar pactos que convoquen e impliquen a toda la sociedad. Es factible y deseable encontrar **principios básicos de política educativa** que benefician el conjunto de la sociedad y pueden ser respaldados por todos. También es posible el acuerdo sobre **una agenda de incidencia pública común**, que una a las distintas redes e instituciones preocupadas por los problemas de la educación en la región latinoamericana.

Porque así lo creemos, en Fe y Alegría nos sentimos obligados a hacernos presentes en la discusión pública con nuestras propuestas y reflexiones, para dialogar con otros actores y gobiernos en procura de acuerdos para el compromiso.

Para mayor información sobre la campaña  
**“Compromiso por la educación”**  
se puede consultar la página [www.feyalegria.org](http://www.feyalegria.org)  
o escribir a [fi.accionpublica@feyalegria.org](mailto:fi.accionpublica@feyalegria.org)

# Directorio de la Federación Internacional de Fe y Alegría

## **Oficina de la Federación Internacional de Fe y Alegría**

Calle Cayetano Rodríguez 114  
Gazcue  
Santo Domingo - Rep. Dominicana  
Teléfono: (809) 2212786  
fi.secretariado@feyalegria.org

## **Programa de Acción Pública de Fe y Alegría**

Calle Pablo Aranda 3  
28006 Madrid - España  
Teléfono: (34) 91-5902672  
fi.accionpublica@feyalegria.org

## **Oficinas Nacionales de Fe y Alegría:**

### **ARGENTINA**

Sánchez de Bustamante,  
191 2° K 1173 Buenos Aires  
Telefax: (54)11-48654485  
info@feyalegria.org

### **BOLIVIA**

Calle Cuba N° 1138 esq. Jamaica.  
Miraflores, La Paz  
Teléfono: (591)2-2246286  
direccion@feyalegria.org.bo

### **BRASIL**

Rua Rodrigo Lobato 141  
Sumaré, Sao Paulo  
Telefax: (55)11-38659761  
falegria@uol.com.br

### **CHAD**

B.P. 8 Mongo  
Teléfono: (235)6776829  
gavizmo@yahoo.co.uk

### **CHILE**

Alonso Ovalle 1480  
Santiago  
Teléfono (56)2-5827518  
info@feyalegria.cl

### **COLOMBIA**

Diagonal 34 (Calle), 4-94  
Bogotá  
Teléfono: (57)1-3237775  
dirnal@feyalegria.org.co

### **ECUADOR**

Calle Asunción OE 238 y Manuel Larrea  
Sector El Ejido - Quito  
Teléfono: (593)2-3214455  
direccion@feyalegria.org.ec

### **EL SALVADOR**

Calle Mediterráneo, s/n.  
Col. Jardines de Guadalupe,  
San Salvador  
Teléfono: (503) 2431282  
comunicaciones@feyalegria.org.sv

### **ESPAÑA**

Calle Pablo Aranda 3  
28006 Madrid  
Teléfono: (34) 91-5902672  
entreculturas@entreculturas.org

### **GUATEMALA**

12 Avenida 2-07, Zona 1  
Guatemala  
Teléfono: (502) 2202482  
gt.director@feyalegria.org

### **HAITI**

Comunidad Jesuita  
95, Route du Canape Vert  
Port-an-Prince  
Teléfono: (509) 409 56 23  
fyahaiti@yahoo.fr

### **HONDURAS**

El Progreso, Contiguo al Instituto Técnico Loyola  
Yoro - Honduras  
Teléfonos: (504) 6473516  
honduras@feyalegria.org

### **NICARAGUA**

Auto Mundo 3 1/2 Abajo  
Reperto San Martín N° 36  
Managua  
Teléfono: (505) 2664994  
nicaragua@feyalegria.org

### **PANAMÁ**

Avda. La Paz (El Ingenio)  
Panamá  
Teléfono: (507) 2618712  
fyapan.direccion@gmail.com

### **PARAGUAY**

Juan E. O'Leary N° 1.847  
e/ 6a y 7ª  
Proyectadas. La Asunción  
Teléfono: (595) 21-371659  
oficinacional@feyalegria.org.py

### **PERÚ**

Cahuide, 884, Aptdo. 11-0277  
Jesús María - Lima 11  
Teléfono: (51) 14713428  
fyaperu@terra.com.pe

### **REPÚBLICA DOMINICANA**

Calle Cayetano Rodríguez 114  
Gazcue  
Santo Domingo  
Teléfono: (809) 2212786  
fe.alegria@verizon.net.do

### **VENEZUELA**

Edif. Centro Valores, Piso 7  
Esquina Luneta, Altagracia  
Caracas  
Teléfono: (58) 212-5647423  
venezuela@feyalegria.org

