

***La educación, la equidad y
el desarrollo
en América Latina
y el Caribe***

La educación media, clave del crecimiento y la equidad

Rolando Franco – Ernesto Espíndola

“La educación constituye... un área privilegiada para compatibilizar equidad, competitividad y participación ciudadana. Una educación pertinente a los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada y que sea cursada oportunamente es fundamental para elevar la productividad y la eficiencia social, y ampliar las oportunidades de acceso al bienestar y a la participación cultural y política.”

La Brecha de la Equidad. Una Segunda Evaluación (CEPAL, 2000a, p. 153).

En primer lugar, este trabajo⁵⁴ aborda la existencia de requerimientos mínimos de educación que son necesarios tanto para que la economía pueda funcionar de acuerdo a las exigencias actuales del mercado, como para que cada persona pueda acceder a ocupaciones formales bien remuneradas – requerimientos que son también fundamentales para tener buenos ciudadanos que se desempeñen en el espacio público. Posteriormente, discute cuánta educación es necesaria, y argumenta que ello varía según el momento y las características del país, planteando que existe un proceso de devaluación educativa y que, para la región, hoy el umbral educativo coincide con la educación media completa. El compromiso del sistema educativo es asegurar a todos la posibilidad de alcanzar dicho nivel, para lo cual se requieren reformas educativas, básicamente orientadas a mejorar la calidad, y políticas de compensación de aquellos factores que condicionan las posibilidades de aprovechamiento de la oferta educativa. Finalmente, plantea que alcanzar dicha meta tiene consecuencias, positivas como las ya indicadas, y también otras indeseadas, como la continuación del proceso de devaluación, pero que si no se alcanzan, se afecta la competitividad de la sociedad como un todo, y se cristaliza la estratificación social imperante.

Introducción

Los cambios en la economía mundial, identificados con la globalización, han llevado a que los países orienten su producción principalmente al mercado internacional. Pero, es claro que las “ventajas comparativas” que derivan de la mano de obra barata o de la abundancia de recursos naturales que se explotan de modo indiscriminado, no son suficientes ni deseables. La continua incorporación de innovaciones tecnológicas exige una permanente reinversión competitiva, y para ello se requiere generar lo que hoy es el

⁵⁴ Toda la información estadística utilizada en este trabajo puede encontrarse en CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (diversas ediciones), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (Santiago, 2000) y *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago, 2000), entre otros.

principal factor productivo: conocimiento. Este constituye, entonces, el más valioso capital de un país⁵⁵. Aprovecharlo plenamente exige como condición previa que todos puedan acceder a una adecuada educación.

En este sentido puede afirmarse que el nuevo modelo económico debería contribuir a crear una sociedad donde la igualdad de oportunidades se justifique no sólo en una base ética o filosófica, sino también en un fundamento económico: para ser competitivos, los países requieren de una fuerza de trabajo dotada de "capital humano", que pueda por tanto adecuarse al avance tecnológico a lo largo de su vida laboral. Asimismo, la competitividad es una condición necesaria para la equidad porque con ella se amplían las oportunidades de producción y consumo, lo cual contribuye a aumentar las "capacidades" (Sen, 1992) de las personas para elegir.

Si el capital humano tiene la importancia mencionada desde el punto de vista societal, es aún más relevante desde la perspectiva del individuo, porque si carece de la educación exigida por el mercado laboral, no logrará una ocupación que otorgue un bienestar razonable. No es que la educación le asegure empleo; más bien, la falta de un nivel educativo mínimo augura que enfrentará el riesgo de pobreza en algún momento de su vida.

De esta manera, se establece un círculo virtuoso en que la política social se convierte en un "prerrequisito" del crecimiento económico, y éste, a su vez, realimenta las posibilidades de aumentar el desarrollo social.

La educación como factor de competitividad económica

El nuevo modelo de organización socioeconómica ha transformado al conocimiento en el principal factor productivo. Corresponde a los sistemas educativos de cada país, generar las oportunidades para que la población adquiera los "códigos de modernidad", entendidos como "el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna". Tales capacidades "suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo" (CEPAL/UNESCO, 1992:157). El desarrollo de estas capacidades y destrezas lleva a que los individuos estén en condiciones de incorporar la capacidad para generar y procesar información, de incorporarse creativamente en las nuevas formas de producción, y de participar con eficacia comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones.

⁵⁵ El costo de los recursos humanos que no pueden integrarse a un sistema productivo competitivo puede definirse como "el potencial de crecimiento de capital humano que no se concreta (debido) a los déficit educativos existentes" (Cohen, 1996).

Cabe reconocer que, en la comparación internacional, la región de América Latina y el Caribe está en desventaja en estos aspectos. En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios y 85% de ellos los completa, mientras que sólo la mitad de los latinoamericanos alcanza ese nivel y se gradúa menos de un tercio. En 1985-995, el aumento en las tasas de escolarización fue de 6,4 para la región, mientras que alcanzó a 13,5 en la OCDE y a 14,0 en las economías asiáticas de industrialización reciente⁵⁶, donde cerca de tres cuartos cursa estudios secundarios. En el nivel terciario, la situación es aún más preocupante: la región creció de 15,8 a 17,3% entre 1985 y 1995, mientras que los países de la OCDE pasaron de 39,3% a 59,6%, y el mencionado grupo de países asiáticos lo hizo de 14,8% a 24,0%. También la región está atrasada en la proporción de la matrícula técnica en secundaria y en graduados en ciencias naturales, ingenierías y agricultura⁵⁷.

La educación como factor de inserción ocupacional

Una condición importante para la incorporación a la fuerza de trabajo son los diferenciales de educación. Las sociedades utilizan, entre otros, ese criterio como criba para seleccionar el acceso a las ocupaciones, relacionándolo estrechamente con el estatus y la remuneración que ellas entregan. A medida que aumenta el nivel de desarrollo de un país mayor importancia adquieren los antecedentes educacionales. Esto se incrementa obviamente en el momento actual, como consecuencia de la importancia del conocimiento en los procesos de producción.

Cuadro 1
Inserción laboral e ingresos medios a/ de jóvenes de 20 a 29 años
que trabajan 20 o más horas semanales, según nivel educacional
América Latina

Numero de Años de estudios cursados	Total		Inserción Ocupacional					
			Profesionales, técnicos y directivos		Empleados administrativos, vendedores y dependientes		Operarios, obreros, mozos, vigilantes, empleados domésticos y trabajadores agrícolas	
	Porcentaje %	Ingreso Medio a/	Porcentaje %	Ingreso Medio a/	Porcentaje %	Ingreso Medio a/	Porcentaje %	Ingreso Medio a/
Áreas urbanas								
0-8	100	2,5	2,0	---	15,6	2,6	82,4	2,4
9-11	100	3,4	11,5	---	44,7	3,2	43,9	2,9
12 y más	100	5,2	48,8	6,4	40,9	4,3	10,3	---
Total	100	3,4	15,4	5,6	32,1	3,3	52,4	2,6
Áreas rurales								
0-8	100	2,8	1,8	---	4,9	3,1	93,2	2,6
9-11	100	3,9	15,8	---	24,5	4,9	59,7	3,6
12 y más	100	7,5	53,6	8,2	28,9	7,5	17,5	---
Total	100	3,2	7,1	6,2	9,8	3,6	83,1	2,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de los cuadros IV.3.1 y IV.3.2 del Panorama Social de América Latina, edición 1997, cap. IV

a/ Expresados en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

⁵⁶ Este grupo abarca a Hong Kong, Corea, Singapur, China, Malasia y Tailandia.

⁵⁷ Ver Beverly Carlson (1999) en base a datos de UNESCO, World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World, París, 1998, y CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, 2000.

Un análisis de la composición de la fuerza de trabajo latinoamericana muestra la estrecha relación que existe entre ambas dimensiones (*Cuadro 1*). Así, entre los jóvenes urbanos entre 20 y 29 años con menos de 9 años de estudio, alrededor de 82% se desempeña como operario, obrero, mozo, vigilante, empleado doméstico, u otra ocupación de baja valoración y retribución pecuniaria (en promedio, 2,4 líneas de pobreza); en zonas rurales, este porcentaje se acerca a 95%, con un nivel de ingresos similar. En cambio, entre los jóvenes que han completado la educación media, sólo 10% y 18% se desempeñan en tales ocupaciones en zonas urbanas y rurales, respectivamente. Por otro lado, en ambas zonas geográficas, alrededor de 50% de los jóvenes que completaron 12 ó más años de estudio se desempeña en ocupaciones de carácter profesional, técnico o directivo, con remuneraciones que fluctúan en torno a 6,4 líneas de pobreza en zonas urbanas, y 8,2 en las rurales (ingreso más alto debido a la mayor escasez relativa de jóvenes con esa escolaridad en estos últimos medios).

Requerimientos educativos mínimos

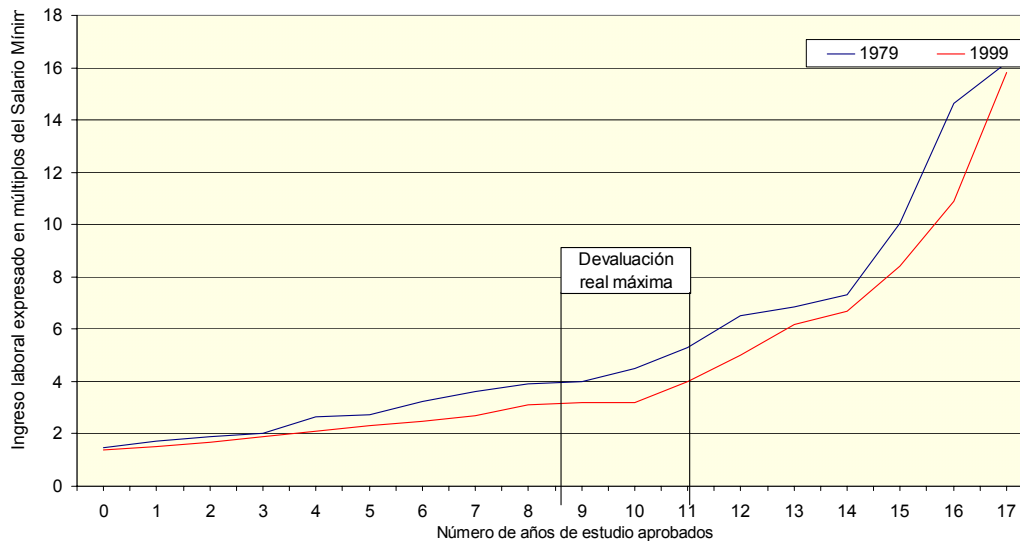
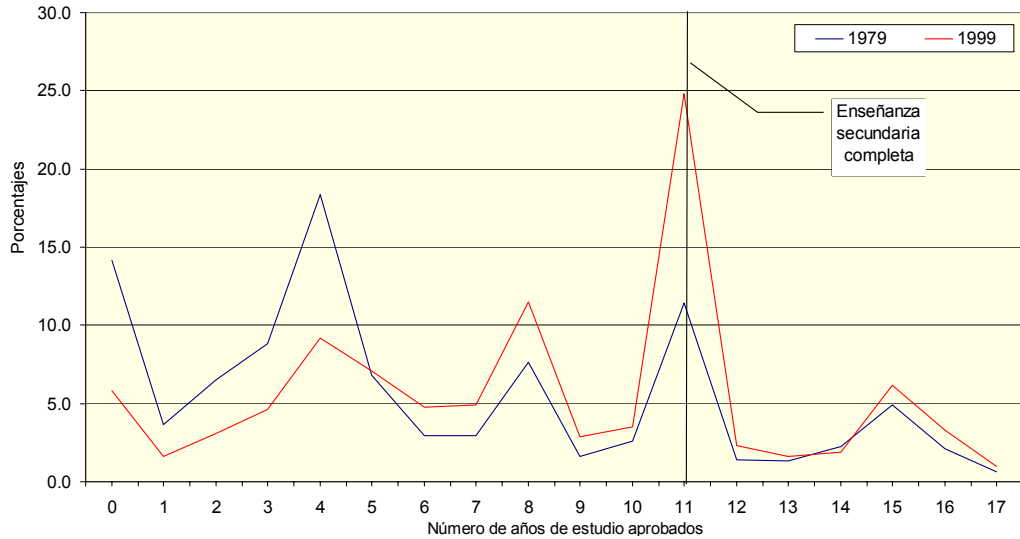
¿Cuánta educación es imprescindible hoy para acceder a ocupaciones socialmente productivas tanto para la sociedad en su conjunto como para el bienestar individual? Para responder a esta pregunta deben tomarse en consideración dos conceptos que contribuyen a explicar cómo varían los requerimientos educativos necesarios para insertarse en un mercado laboral sujeto a constante cambio.

La devaluación educativa

El primero refiere a la “devaluación educativa”, y consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos cuando se generaliza su obtención, cuando se expande la cobertura y, sobre todo, cuando crece el número de egresados. Se la ha descrito de la siguiente manera: “Cuando muy pocos, proporcionalmente, egresan de la enseñanza primaria, tal credencial tiene, (...) una importancia social y económica relevante. Cuando todos o casi todos egresan, (...) pierde importancia, la que se traslada a niveles más altos, como la enseñanza media y así sucesivamente.” (Solari, 1989) La consecuencia societal es positiva, porque hay un mayor capital humano que integra la población. Pero, para los individuos significa que deben cursar más años de estudios formales para acceder a ocupaciones o a salarios del nivel que la generación precedente lograba con menos escolarización.

Brasil constituye un ejemplo de cómo opera la devaluación educativa. Entre los asalariados que tenían entre 25 y 34 años hacia 1979, el 51,5% había completado 4 años de estudio o menos; alrededor de 72% no había cursado educación media, y sólo 24% la había completado. En 1999, este perfil había cambiado significativamente. Con sólo 4 años o menos de educación había 24,3%, es decir, menos de la mitad que 20 años atrás, y alrededor de 41% había completado la educación media. El *gráfico 1* ilustra entre otras cosas que hacia 1979 alrededor de 11% de los asalariados contaba con educación media completa (11 años de estudio totalizados), mientras que en 1999 un cuarto de los asalariados tenía dicho nivel, lo cual significa un desplazamiento de 7 años del momento más típico de salida del sistema educativo (desde 4 años de estudio culminados hasta el logro de 11 años).

Gráfico 1
BRASIL: Distribución e ingresos promedio mensual de asalariados de 25 –3 según años de estudio



Fuente: sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas PNAD de 1979 y 1999.
* Corregido por el aumento del ingreso medio entre 1979 y 1999 para controlar efectos del crecimiento económico.

Asociado a la masificación del acceso a ciertos niveles educativos, se da otro proceso que ha afectado principalmente a quienes obtuvieron entre 4 años de estudio y enseñanza media completa: por ejemplo, para obtener los ingresos que en 1979 generaba un asalariado con 4 años de estudio, 20 años después se necesitaba haber completado al menos 7 años de estudio. Del mismo modo, para obtener el mismo salario que en aquella época se obtenía con 9 años de estudio, hoy es necesario haber completado la

educación secundaria. Asimismo, un asalariado brasileño de entre 25 y 34 años con educación secundaria completa obtenía un ingreso equivalente a 5,3 salarios mínimos mensuales, mientras que con dicha educación, hoy sólo logra alrededor de 4 salarios mínimos, es decir, un 25% menos. En este sentido, el proceso de devaluación de la educación se traduce, para cualquier nivel educativo específico, en una reducción del nivel de bienestar.

El umbral educativo

El segundo concepto a considerar es el “umbral educativo”, vale decir, el número de años de estudio que son necesarios para tener una alta probabilidad de conseguir una ocupación que asegure un nivel de vida mínimamente adecuado a lo largo del ciclo de vida. Operacionalmente, se puede medir el umbral necesario para estar fuera de la pobreza⁵⁸. El mismo se sitúa en la actualidad en 12 años de educación formal (CEPAL, 2000a). Hacia mediados de la década de los noventa, este nivel lo alcanzaba menos de la mitad de los jóvenes en las zonas urbanas y sólo un quinto de los de zonas rurales (Durston et al., 2001).

Cuadro 2
Años de educación necesarios para tener
buenas probabilidades de no caer en la pobreza
(zonas urbanas)

País	Año	Años de educación	Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza	Porcentaje de no pobres
Argentina	1997	12-14	7.5	95
Brasil	1996	10-11	7.1	92
Chile	1998	12-14	6.3	91
Colombia	1997	12-14	4.8	87
Costa Rica	1997	13-14	8.1	96
El Salvador	1997	11-12	5.9	89
Panamá	1997	12-14	7.0	93
Paraguay	1996	12-14	4.9	88
Rep. Dominicana	1997	13-14	6.2	88
Uruguay	1997	10-11	6.1	98
Venezuela	1994	13-14	4.1	79

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El *cuadro 2* ilustra el umbral educativo mínimo para 12 países de la región en el segundo quinquenio de la década de los noventa: se requiere enseñanza media completa o incluso estudios superiores de carácter técnico para que la probabilidad de estar en situación de pobreza sea reducida.

Hay otros factores que permiten explicar las variaciones que muestran diferentes países en cuanto al “rendimiento” en bienestar que deriva de alcanzar el umbral educativo.

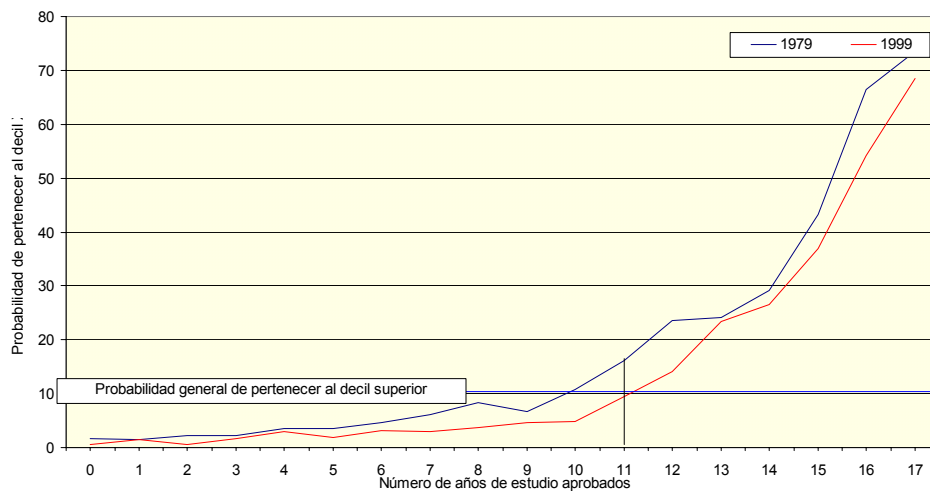
⁵⁸

Corresponde al número de años de instrucción a partir del cual la probabilidad de obtener un ingreso que permite estar fuera de la pobreza es superior a 80% (véase *Panorama social de América Latina 1997*, recuadro V.2.1).

Ellos son: a) el tipo y tamaño de la familia (cantidad de aportantes de ingreso y de miembros dependientes); b) las características específicas del mercado de trabajo; c) la red de protección social. Por ejemplo, siendo el umbral educativo en Panamá y Chile (entre 12 y 14 años de estudio a comienzos del segundo quinquenio de los noventa), el nivel promedio de ingresos derivados del trabajo, entre personas con dicha educación, es inferior en Chile; en Uruguay, el mismo nivel de ingresos que en Chile se obtiene con menos educación, y la probabilidad de caer en la pobreza es aún menor.

En otras palabras, el umbral educativo no sólo cambia, a lo largo del tiempo, como consecuencia de la masificación del acceso a ciertos niveles educacionales, sino que también varía según sea la situación económica y social vigente en cada país. Los efectos de la situación socioeconómica sobre la definición del umbral educativo, se pueden “controlar” considerando ya no la obtención de un nivel absoluto de ingresos, sino el acceso a una posición relativa en relación al bienestar general de la sociedad. Puede calcularse, por ejemplo, la probabilidad de acceder al estrato que representa el 10% superior de ingresos (décimo decil).

Gráfico 2
BRASIL: Probabilidad de asalariados (25-34 años) de percibir ingresos en el decil superior según años de estudio.



Fuente: sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas PNAD de 1979 y 1999.

Como es obvio, la probabilidad general de pertenecer al decil superior es 10%. Por tanto, puede determinarse un nivel educativo específico a partir del cual se obtiene un ingreso que altera esa probabilidad, aumentándola o disminuyéndola. En Brasil, el nivel educativo que definía esta equiprobabilidad⁵⁹ en 1979 se situaba en algo menos de 10

⁵⁹ Es decir, que da 10% de probabilidad de pertenecer al 10% más rico.

años de estudio (*gráfico 2*). En esa época, obtener educación media completa aumentaba tal probabilidad a algo más de 15%, lo que indica que ese logro educacional quedaba por sobre este “umbral equiprobable”. Veinte años después, este límite se ha desplazado a los 11 años de estudio, por lo cual para obtener un ingreso que otorgue una alta probabilidad de pertenecer al decil más alto, es necesario tener por lo menos 12 ó 13 años de estudio.

De esta forma, en la medida que se masifica un nivel educacional, éste resulta cada vez menos “útil” para alcanzar una posición de bienestar determinada: este nivel se ha devaluado, y el umbral educativo necesario para ocupar posiciones de privilegio (en este caso, la pertenencia al decil superior de ingresos) así como para tener oportunidades de movilidad social, se redefine.

Todo lo anterior sugiere que si bien el incremento de la dotación de capital humano – que deriva de ampliar la cobertura de los diversos niveles educacionales – contribuye a una distribución más equitativa de la educación, tiene también un efecto no deseado (la devaluación) que aminora el logro educativo como factor de movilidad ocupacional. De todas maneras, hay que tener claro que la no ampliación de la cobertura educacional cristaliza la estratificación existente, ya que quienes no tenían acceso a la educación no podrán siquiera postular a ocupaciones que proporcionen ingresos que aseguren el bienestar.

El círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar

Las oportunidades de las personas, en cuanto al logro de determinado nivel de vida, están condicionadas por tres grupos de factores: a) los previos a la escuela; b) los relacionados directamente con el sistema educativo; c) los posteriores

Factores previos a la fase educativa

Son elementos que condicionan el aprovechamiento de la enseñanza, al punto que puede sostenerse, incluso, que existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar (CEPAL, 1998). A grandes rasgos, puede describirse así:

{ Hogar de origen > años de educación > tipo de ocupación > nivel de bienestar }

Todo comienza en el *hogar de origen*. Sus características afectan el aprovechamiento escolar, no sólo por la condición socioeconómica del mismo, sino a través de otras variables, como el *clima educacional* (cantidad de años de estudio que acumulen los adultos que interactúan con el estudiante en el hogar); las *condiciones de residencia* (expresadas básicamente en la existencia o no de hacinamiento); y la *organización familiar* (monoparental, o con los dos padres presentes y casados, o sólo unidos) (Gerstenfeld, 1995).

Esas variables influyen decisivamente en la cantidad de años de estudio que alcanzan las personas. *El Panorama social de América Latina 1997* (CEPAL, 1998) reseña, para un conjunto de ocho países de la región, el resultado de este mecanismo de reproducción de la desigualdad (*Cuadro 3*). En zonas urbanas, la probabilidad que tiene un adolescente de completar la enseñanza media es doble si sus padres tienen al menos un año de educación superior, en comparación con aquellos estudiantes cuyos padres han completado sólo entre 6 y 9 años de estudio (80% vs. 40%). No más de 1 de cada 5 adolescentes cuyos padres tienen menos de 6 años de estudio logra completar la enseñanza secundaria. Si los padres completaron o estuvieron cerca de completar la enseñanza secundaria (entre 10 y 12 años de estudio), esta razón cambia a 3 de cada 5; y a 4 de 5, cuando los padres accedieron a estudios superiores. En zonas rurales, la situación es similar, aunque con niveles de logro sustancialmente más bajos: mientras en zonas urbanas, casi 70% de los jóvenes entre 20 y 24 años que vivían con sus padres había completado al menos 9 años de estudio, en las rurales sólo lo había logrado alrededor de 30%, aumentando la probabilidad a más de 90% si los padres habían cursado 10 años o más de estudio.

Cuadro 3
Porcentaje de hijos de 20 a 24 años de edad que logran al menos
9 ó 12 años de estudio, según nivel educacional de sus padres
América latina

Años de estudio de los hijos	Período	TOTAL	NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES a/			
			0-5	6-9	10-12	13 y más
Áreas urbanas						
Al menos 9 años	A comienzos de los 80	62	46	64	91	96
	A mediados de los 90	67	48	76	92	97
Al menos 12 años	A comienzos de los 80	34	17	37	60	79
	A mediados de los 90	39	21	40	63	80
Áreas rurales						
Al menos 9 años	A comienzos de los 80	22	18	57	92	
	A mediados de los 90	30	23	58	91	

Fuente: CEPAL, sobre la base del cuadro IV.2.1 del Panorama Social de América Latina, edición 1997, cap. IV.

a/ Promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge.

En consecuencia, una política educativa orientada a asegurar la igualdad de oportunidades debe acompañarse de programas compensatorios orientados a solucionar las debilidades de los alumnos que proceden de hogares carentes, que viven en malas condiciones habitacionales y que son influidos por un clima educacional bajo.

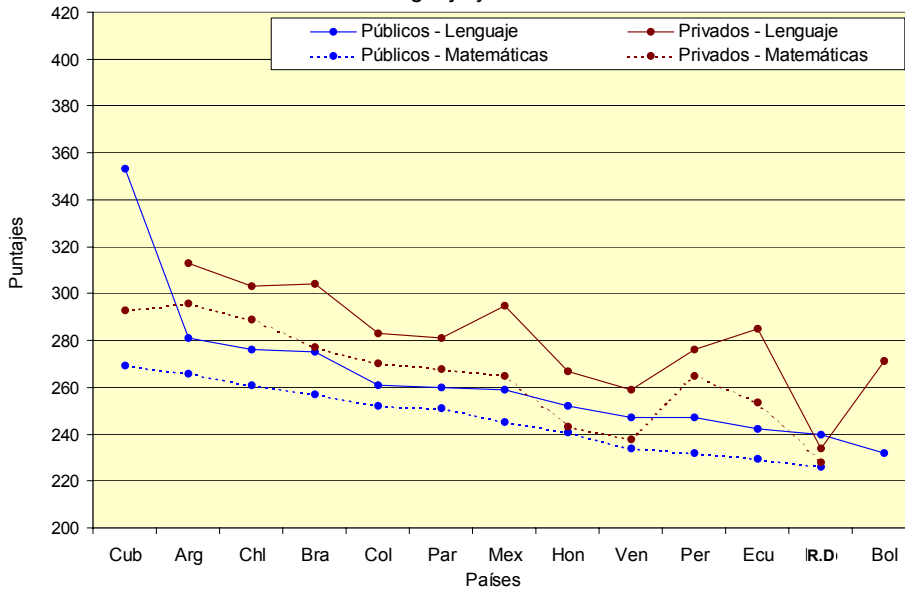
En ausencia de tales programas, tempranamente se decidirá el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los “integrados” y los excluidos” (que no alcanzarán una educación suficiente para acceder a empleos adecuados, ni tampoco podrán aportar a la competitividad, por carecer de capacitación para utilizar tecnologías modernas y de flexibilidad para adaptarse a los cambios).

Factores relacionados con el sistema escolar

Son aquellas inequidades que derivan de: no haber podido cursar ciertos niveles que preparan para un mejor rendimiento educacional futuro (por ejemplo, el preescolar); las diferencias de calidad que discriminaron a los estudiantes en etapas escolares anteriores (v.g.: las diferencias de calidad en la educación primaria que inciden en el rendimiento en la secundaria); las diferencias de calidad de la oferta educativa en el nivel de estudios que se está cursando.

A las diferencias cuantitativas, expresadas en la cantidad de años cursados, que registran personas de diferentes estratos sociales, cabe agregar la diferente calidad de la educación a la que acceden y los niveles de asimilación de la misma. En ello influye la falta de adecuación – o pertinencia – de los currículos, que no se adaptan a los requerimientos productivos y al contexto sociocultural de los estudiantes, lo cual contribuye a aumentar las diferencias de rendimiento escolar, afianzando así la desigualdad de oportunidades (CEPAL, 2000^a).

Gráfico 3
Puntaje mediano en pruebas estandarizadas de alumnos de cuarto grado en establecimientos educacionales públicos y privados
Lenguaje y matemáticas



Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC.

Hacia 1994, en siete países de la región, el rendimiento promedio de alumnos de cuarto básico en lenguaje era de 71,9 para el nivel socioeconómico alto, 58,4 para el nivel medio, y 47,9 para el bajo; en matemáticas, lo era 59,0, 49,8 y 43,8 respectivamente (UNESCO, 1994)⁶⁰.

⁶⁰ Datos para Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

Esos mismos estudios muestran que los alumnos que frecuentan establecimientos privados obtienen mejores rendimientos que sus pares de instituciones públicas⁶¹. Otro estudio, realizado en 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) sobre trece países, ha aportado evidencias adicionales indicando que los resultados observados en rendimiento se ubican por debajo de los promedios internacionales (e incluso son cercanos a los más bajos puntajes observados). Asimismo, muestra que existen diferencias de rendimiento según el lugar de residencia de los alumnos (ciudades de más de un millón de habitantes, zonas urbanas con menos de un millón y más de 2500 habitantes, y zonas rurales con menos de 2500 habitantes), y de acuerdo al carácter público o privado de las escuelas. En la prueba de lenguaje, el puntaje de los alumnos de escuelas privadas fue en promedio 6,6% mayor al de los estudiantes de escuelas públicas (en Ecuador, el mayor rendimiento de los alumnos privados fue de casi 18%, en Bolivia de alrededor de 17% y en México bordeó el 14%); en la prueba de matemáticas las diferencias fueron menores (en promedio, 4% en favor de los escolares de establecimientos privados); aunque en Perú estuvieron en torno a 14%, en Brasil fueron superiores a 11% y en Ecuador a 10% (CEPAL, 2001a). Esto ha sido interpretado como demostración de que el rendimiento académico se explica por el tipo de establecimiento en que se estudia (Lehmann 1994; Aedo y Larrañaga 1994). Pero también puede sostenerse que las diferencias se deben al proceso de selección (o “descreme”) del estudiantado que realizan las escuelas privadas, lo que no pueden hacer las instituciones públicas que están obligadas a mantener en situación de estudiantes a todos sus alumnos (Medlin 1996).

Factores extraeducativos que afectan las oportunidades de inserción productiva

No todos quienes han adquirido una educación similar, tendrán las mismas oportunidades de acceder a determinadas ocupaciones y de alcanzar las mismas remuneraciones. Según sea el grupo social de pertenencia, fuertemente relacionado con el hogar de origen, variarán las oportunidades de vida de las personas. (Solarí, 1973). *El Panorama Social de América Latina 1996* muestra que los contactos sociales, derivados fundamentalmente de la familia, permiten a las nuevas generaciones de los grupos acomodados recibir en promedio 30% más de ingreso para similares categorías ocupacionales y niveles de educación (CEPAL, 1997:84ss).

Sintéticamente: Sin políticas de compensación, el sistema educativo funciona como un mecanismo de reproducción y de legitimación de diferencias preexistentes.

Conclusión

Para sostener el proceso de desarrollo económico, en el largo plazo, es necesario disponer de una dotación adecuada de capital humano. Las capacidades de innovación y adaptación al cambio tecnológico sólo pueden alcanzarse por una población que

⁶¹ La desigual extensión horaria entre las escuelas públicas (entre 3 y 4 horas diarias) y las privadas (entre 5 y 6 horas) es un factor que sin duda influye en los desiguales resultados.

disponga de educación adecuada para comprender y modificar el mundo. Esto exige un esfuerzo sostenido de largo plazo, ya que la maduración de la inversión educativa es lenta y sólo puede llevarse a cabo mediante una política social que se mantenga más allá de los cambios de gobierno.

La meta educativa contemporánea para América Latina y el Caribe es universalizar la educación media completa. Ya no es suficiente plantearse como objetivo la alfabetización o la primaria completa, porque el mercado tiene otras exigencias. Si no se responde a ellas, la economía no estará en condiciones de crecer sostenidamente, y aquellos individuos escasamente educados, carecerán de las oportunidades mínimas para una sobrevivencia digna, al mismo tiempo que no podrán contribuir al desarrollo productivo, ni actuar como ciudadanos competentes en la sociedad política. Pero no se trata sólo de la duración de la permanencia en cantidad de años en el sistema educativo, sino también de asegurar una educación de calidad similar, lo que no sucede en la actualidad.

Debe enfatizarse que alcanzar el umbral educativo es una condición necesaria, pero no suficiente para el bienestar y evitar de la pobreza; porque ese logro no garantiza que la sociedad utilice adecuadamente el capital humano disponible. Ello sólo se alcanza si hay crecimiento económico de calidad, o sea: generador de puestos de trabajo.

Un viejo y repetido consejo de una supuesta sabiduría oriental sugiere no entregar peces, sino enseñar a pescar. Se juntan allí un error y una recomendación incompleta. La política social tiene que preocuparse de satisfacer (“entregando peces”) las necesidades básicas de aquellas personas que no puedan procurarlas por sus propios medios. Esto no es, como suele decirse despectiva y equivocadamente, “asistencialismo”; es el cumplimiento de la irrenunciable tarea de compensación social (Cohen y Franco, 1992) y de garantizar el derecho a la vida. Obviamente, también debe “enseñar a pescar”; en términos contemporáneos, dotar de capital humano a las personas. Pero ambas cosas no bastan. Se debe asegurar también que “en el río haya peces”; de no ser así, las capacidades transmitidas a las nuevas generaciones no podrán ponerse en práctica. Esa es la tarea de lograr el crecimiento económico.

Referencias

- Aedo, C. Y O. Larrañaga (1994) **Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgo de selección**. Santiago, borrador inédito.
- Cohen, E, (1996) Presentación, en E. Cohen, coordinador, **Educación, eficiencia y equidad**. Santiago, CEPAL/OEA/Sur, p. 4.
- Cohen, E. Y R. Franco (1992) **Evaluación de proyectos sociales**. Siglo XXI editores, México y España.
- CEPAL (1997) **Panorama Social de América Latina 1996**. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____ (1998) **Panorama Social de América Latina 1997**. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____ (1999) **Panorama Social de América Latina 1998**. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____ (2000a) **La brecha de la equidad. Una segunda evaluación**. Santiago, LC/G. 2096, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____ (2000b) **Panorama Social de América Latina 1999-2000**. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (2001a) **Construir la Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica**, LC/G.2144, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Septiembre de 2001.
- _____ (2001b) **Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa**. Bogotá, Alfaomega.
- CEPAL/UNESCO (1992) **Educación y conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad**, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Demo, Pedro: Educación y desarrollo. Análisis de una relación casi siempre fantasiosa, en R. Franco (coord.), **Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia. Estudios en Homenaje a Aldo Solari**, México, 2001.
- Durston, John et al.: ¿Equidad por movilidad individual o por reducción de distancias?, en R. Franco (coord.), **Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia. Estudios en Homenaje a Aldo Solari**, México, 2001.

- Gerstenfeld, P. (1995) Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar, en P. Gerstenfeld et al., **Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar**. Serie Políticas Sociales Núm. 9, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Lehmann, C (1994) **El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad**. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo No. 222.
- Medlin, C. A. (1996) Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación. La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante, en E. Cohen, coordinador, **Educación, eficiencia y equidad**. Santiago, CEPAL/OEA/Sur.
- Murillo Castaño, G. (2000) Pacto institucional en América Latina. Planeación participativa en la sociedad civil, **Contribuciones**, Buenos Aires, 4/2000, pp. 79-106.
- Solari, A. E. (1967) Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria, en Lipset y Solari, **Elites y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires, Paidós.
- _____ (1971) Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina, en **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, Nos. 1-2.
- _____ (1973) **Estudios sobre educación y empleo**. Santiago, Cuadernos del ILPES No. 18.
- _____ (1981) Desigualdad educacional en América Latina, en Rolando Franco, editor, **Planificación Social en América Latina y el Caribe**. Santiago, CEPAL/UNICEF, pp.399ss.
- _____ (1987) Desarrollo y políticas educacionales en América Latina, en **Revista de la CEPAL**, Santiago, Santiago, primer semestre.
- _____ (1994) **La desigualdad educativa: problemas y políticas**. Serie Políticas Sociales Núm. 4, Santiago, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.
- UNESCO (1994) **Medición de la calidad de la educación: resultados**. Serie Estudios REPLAD, vol. 3, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Williamson, J. (1990) **What Washington Means by Policy Reform**, en Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, The Institute for International Economics, Washington D.C.

La educación bilingüe y las comunidades indígenas

Demetrio Cojtí Cuxil

Al hablar sobre la formación de maestros, me referiré a Guatemala, un país predominantemente indígena, pero varias de mis aseveraciones son válidas para los países de América Latina que tienen población indígena, la que se estima en alrededor de 40.000.000. Mencionaré algunos aspectos centrales de la educación de los pueblos indígenas, los que desarrollaré en términos globales, sin entrar en pormenores.

El primer elemento a considerar es el patrón de pensamiento dominante en cada una de nuestras sociedades nacionales, lo que los científicos sociales llaman los “paradigmas”, es decir, los modelos de pensamiento o modelos mentales. Estos modelos son elementos condicionantes de los sistemas educativos de las diferentes sociedades y, por lo tanto, en casos como el nuestro, condicionan el apoyo que se otorga – o que se elude – para lograr una educación indígena con pertinencia lingüística y cultural.

Guatemala aplicó durante quinientos años el proyecto colonial de nación guatemalteca, el que consistió – y aún consiste – en promover la construcción de una nación criolla o latina, étnicamente homogénea. Este paradigma colonial de nación guatemalteca, con su consideración negativa del indígena y de la multiplicidad étnica, ha determinado que los indígenas no sean considerados integrantes de la nación, e implica la eliminación su cultura. Es difícil, por lo tanto, que a corto plazo se produzca un cambio de mentalidad que promueva efectivamente un proyecto de nación que reconozca e integre las diferentes culturas indígenas.

Actualmente, dos acontecimientos han modificado la visión colonial: en 1985, los cambios en la Constitución Política, y, a finales de 1996, la firma de los Acuerdos de Paz. Estos documentos estipulan que la presencia de pueblos indígenas y de sus culturas constituye una realidad positiva del país, y que el Estado tiene la obligación de reconocerlas, respetarlas y promoverlas. Sin embargo, el condicionamiento de quinientos años hace que las clases dirigentes, la clase política y la sociedad latina, o mestiza en general, todavía respondan al antiguo paradigma colonial de nación, y por ende, carezcan de los conocimientos, actitudes y conductas necesarios para dirigir un país multiétnico, como es Guatemala.

Guatemala no cuenta aún con un elenco de funcionarios públicos que piense y actúe de acuerdo a la visión multiétnica prescrita por la norma. En general, desde el ámbito de la administración pública, no se reconoce la existencia de los indígenas, y por ende, no se los incluye como tales en los planes, programas y proyectos que impulsan los organismos estatales. Y, cuando se los reconoce, se los ve únicamente como marginados sociales, o miembros de los estratos pobres, minimizándose tanto sus condiciones de marginación social y económica, como sus necesidades, lo que lleva a que se minimice, también, la

inversión del Estado en ellos. Al respecto podría decirse que, para el Estado, y para muchos organismos de desarrollo, es más fácil ver y tratar a los indígenas como pobres, que como pueblos con culturas específicas. Los indígenas son percibidos, aún, bajo la óptica del racismo y de los prejuicios de la sociedad no indígena, visión que, en general, los ha descalificado: no se los considera como actores sociales ni políticos, pero se los señala como los culpables del subdesarrollo del país, como integrantes de comunidades sin espíritu de superación, que conforman una raza inferior y degenerada, con una cultura sólo atendible como folclore.

En el campo técnico, aún se minimiza estadísticamente la densidad poblacional de las comunidades indígenas, es decir que todavía se realiza “genocidio estadístico”. El no levantar y desagregar los datos estadísticos del país por grupos étnicos constituye una de las pruebas del proceso de “invisibilización” al que están sometidos estos grupos. Por ello, existen sectores que “toleran” que “todavía” haya pueblos indígenas, porque esperan que dentro de unos diez o veinte años no los haya más. Dentro de este persistente paradigma, la ausencia de indígenas haría viable la añorada nación guatemalteca, étnicamente homogénea, conformada únicamente por criollos y ladinos.

Este es el modelo que sustenta el enfoque general de la mayor parte de los dirigentes del país, y el que determina sus decisiones y su práctica cotidianas. Inclusive esta manera de pensar ha penetrado en los pueblos indígenas, así como en el grueso del magisterio, cuerpo que, en general, repite y reproduce el paradigma de la añorada nación guatemalteca sin indígenas. Por lo cual también se estaría de acuerdo en que no hay necesidad de reconocer y revitalizar las culturas indígenas dentro y desde las aulas escolares, sino que es menester dejarlas morir o contribuir a que perezcan.

En los hechos, la persistencia de este proyecto de nación retarda la viabilización efectiva de la propuesta multiétnica. Así, la parte predominante de la intelectualidad, las universidades y las autoridades públicas continúan negando las posibilidades y el papel de las culturas indígenas en y desde las aulas escolares, al mismo tiempo que los ámbitos académicos excluyen del sistema educativo las lenguas, las artes, la ciencia y la tecnología de estas comunidades.

El segundo elemento por considerar es el término “bilingüe”, ya que a menudo se torna una limitante para conceptualizar nuestra realidad. Para las poblaciones indígenas, educación bilingüe significa incorporación de la enseñanza y uso de las lenguas mayas en la escuela, a la par del castellano. Pero, para la población ladina o latina, significa la incorporación de la enseñanza del inglés conjuntamente con el castellano, la única lengua oficial. A la vez, existen también comunidades indígenas que, quizás por la cercanía y relaciones con los Estados Unidos, están demandando además de la enseñanza del idioma indígena y del castellano, también la enseñanza del inglés desde la escuela primaria. Es decir que cada grupo étnico interpreta el concepto “bilingüe” desde su posición en la estructura social y sus expectativas idiomáticas, y otorga diferentes significados al término. Por eso, el concepto de bilingüismo resulta insuficiente para designar la realidad y la dinámica idiomática de todas las comunidades lingüísticas del país, ya que su empleo

exige siempre la aclaración de qué lenguas designa: maya-castellano, o castellano-inglés, o maya-inglés. De ahí, la necesidad de construir nuevos conceptos o pasar, quizás, al concepto de trilingüismo o al de multilingüismo.

El tercer elemento a tener presente es la dificultad y lentitud en concretar el reconocimiento positivo de las culturas y las lenguas indígenas dentro de las aulas. Como se indicó, en Guatemala, desde 1985, la Constitución Política reconoció el derecho a la identidad de los pueblos indígenas, y desde finales de 1996, se firmaron los Acuerdos de Paz, que ratificaron y ampliaron los derechos indígenas. Ambos documentos establecieron el reconocimiento positivo de las lenguas y las culturas indígenas en las escuelas, en sus diferentes niveles primario y secundario. Sin embargo, después de dieciséis años de haber cambiado la Constitución Política y después de cinco años de estar cumpliendo con los Acuerdos de Paz, no se han producido cambios efectivos al respecto.

Esta situación se debe a que los cambios conceptuales y legales de las políticas públicas son la primera etapa o comienzo del cambio, y pueden convertirse en meros cambios de discurso si no se cuenta con la voluntad política para efectuar, además de esos cambios legales, los institucionales, técnicos y administrativos que sean necesarios; contrariamente, dentro de este panorama los pueblos indígenas no tienen aún influencia ni poder político para forzar más decididamente los cambios.

Este es el caso de Guatemala, porque: ¿dónde está la educación con pertinencia lingüística y cultural de los pueblos indígenas? ¿Cuándo se dará efectivamente ese tipo de educación y, en qué niveles y espacios educativos? Todavía no se ha dado respuesta concreta a estas preguntas; quizás no se la ha dado porque, desde el Estado, los cambios son graduales y porque existen obstáculos internos, que sólo se pueden ir superando en el transcurso de varios gobiernos.

Como cuarto aspecto clave, hay que señalar el reflejo del paradigma étnico dominante hasta 1944, que aún incide en la atención escolar dada a la niñez indígena. En Guatemala, antes de 1944, no se dio educación escolar a los indígenas puesto que se razonaba en términos de inutilidad e imposibilidad. Predominó, hasta entonces, la aplicación de los paradigmas de la eliminación y la no visualización: si la inferioridad de los indígenas era genética, la educación escolar de poco serviría para redimirlos. Predominó el paradigma del “blanqueamiento” de la nación bajo la hegemonía del grupo blanco y criollo: si el papel de la educación era garantizar el predominio de los blancos, la mejor educación para los indígenas era la ausencia de educación. Y predominó el temor de la subversión indígena: dar educación a los niños indígenas era generar futuros enemigos al sistema, futuros partidarios del comunismo. Este enfoque teórico y la práctica educativa consiguiente se sostuvieron hasta 1944, año en que se produjo una revolución social que acabó con el período conservador y esclavista en el país, mal denominado “período liberal”.

Después de 1944, se habló de incorporar a los indígenas a la cultura nacional, es decir a la cultura ladina – llamada también mestiza, haciéndolos partícipes de todos los derechos

de ciudadanía y homologándolos formalmente ante la ley. La incorporación exigía castellanizarlos y latinizarlos. Empezó, entonces, la atención escolar a la niñez indígena, con un enfoque de castellanización pura (actualmente denominado “castellanización directa”), donde el maestro fue preparado para civilizar a los indígenas, lo que implicaba castellanizarlos y “ladinizarlos” culturalmente. El castellano se utilizó como lengua de enseñanza y como lengua enseñada, lo que hizo que las clases fuesen vividas como inmersión en el castellano por parte de la niñez indígena, lo cual provocó – y provoca todavía – fuerte deserción y repitencia, puesto que los niños, por no entender la lengua que habla el maestro, necesitan repetir dos o tres años para poder aprobar el primer grado de primaria.

A partir de 1960, se empezó, por acción correctiva de algunos profesores rurales, con una castellanización matizada de la niñez indígena. Se utilizaron oralmente las lenguas indígenas en las aulas, para que esta niñez entendiera mejor las clases en castellano. Y una vez aprendido relativamente el castellano, se abandonaba el uso del idioma indígena materno en las aulas. Es lo que ahora se denomina “castellanización indirecta”. El maestro rural también era formado para la castellanización directa, pero recurriendo a métodos paliativos para evitar el choque idiomático cultural entre maestros castellano-hablantes, y alumnado maya-hablante. En general, los maestros rurales, mayoritariamente ladinos, no podían lograr introducir a los niños en la lengua castellana, porque no tenían adecuado conocimiento de los idiomas indígenas.

En el año 1983, empezó en el país el sistema de educación bilingüe transicional, es decir que, a los niños indígenas, se les enseñaba el castellano utilizando, de manera oral y escrita, las lenguas indígenas, durante los tres primeros grados (sistema tomado del método utilizado en Estados Unidos de América para socializar en la lengua y cultura americanas a los inmigrantes latinos). Luego, y a partir del cuarto grado de primaria, una vez semi-bilingües, se eliminaba el uso de la lengua indígena en beneficio del castellano. Esta modalidad se denomina “bilingüismo transicional o sustractivo”, pues busca sustraer las lenguas indígenas como lenguas de mayor uso en el aula y fuera de ella. Desde entonces el sistema educativo empezó a contratar marginalmente a promotores y maestros indígenas que eran oralmente bilingües (maya-castellano), y se crearon algunas plazas específicas para este tipo de maestros. No habiendo escuelas normales que formarían maestros bilingües, se debía capacitar específicamente en lectura y escritura de los idiomas mayas a dichos maestros indígenas.

Desde 1985, con el reconocimiento positivo de la identidad cultural de los pueblos indígenas que hizo la Constitución Política, debió pasarse al bilingüismo aditivo o estable. Sin embargo, por la larga tradición de incumplimiento de las leyes, por la inercia del paradigma de la no visibilidad de los indígenas y la expectativa de su eliminación, y, también, por la falta de apoyo social y político a las políticas educativas, este tipo de educación no ha podido concretarse.

Finalmente, desde 1996, cuando se firman y entran en vigencia los Acuerdos de Paz, se consagró aún más el concepto de educación con pertinencia lingüística y cultural, por lo

que el sistema educativo quedó obligado a entregar el servicio escolar a la niñez indígena conforme a los parámetros de la educación bilingüe estable. Es decir que no sólo debió adicionar a la lengua indígena materna, la lengua oficial del país, sino que debió reconocer positivamente a las culturas indígenas en las aulas junto a las culturas no indígenas: ladina y universal. La consigna educativa fue la de la unidad en la diversidad, la de la unidad política en la diversidad étnica. Este es el período que estamos viviendo en la actualidad, pero, para su efectiva implementación, primero son necesarios los cambios de mentalidad, cambios que deberían iniciarse en las autoridades públicas para llegar finalmente a las prácticas pedagógicas de la educación oficial.

Como quinto aspecto clave, figura la formación de los maestros por los institutos normales. En primer lugar, hay que reconocer la existencia de una diferencia de prestigios entre las distintas categorías de maestros de escuela primaria, que se fundamenta en los títulos profesionales y en el contexto social del acto educativo. El maestro de primaria castellana urbana es el más prestigioso, luego están los maestros de primaria castellana rural, y por último figuran los maestros de primaria bilingüe (maya-castellano). Esta jerarquía se refleja en el actual sistema de escuelas normales, que confieren prioridad a lo urbano sobre lo rural, y a lo ladino sobre lo maya, lo que a su vez refleja el paradigma sociocultural del país.

El Ministerio de Educación sólo tiene treinta y cuatro institutos normales para formar maestros, mientras que el sector privado alcanza la cifra de ochenta y dos institutos, lo que indica la debilidad del Estado en la educación secundaria, pues la mayor parte de la misma está en manos del sector privado.

Los institutos normales oficiales están localizados principalmente en la ciudad capital y en los cascos urbanos departamentales de mayor importancia. Pero, todavía hay cinco departamentos, principalmente de población indígena, donde no hay ningún instituto normal funcionando, lo que significa que esas regiones y unidades político-administrativas no tienen ninguna posibilidad de formar maestros en y para los idiomas que hablan sus pueblos indígenas. O bien deben importarlos de otras regiones, o bien esperar que el sector privado los forme.

Cuando se observa el tipo de maestros que forman estos institutos, se aprecia que sólo hay dos institutos normales, de reciente creación, que forman maestros para la primaria bilingüe, mientras que cinco institutos forman maestros rurales en castellano. Por su parte, la formación de maestros de primaria para escuelas urbanas en castellano es la actividad de veintisiete institutos normales.

Finalmente, algunas preguntas claves. Nos podemos preguntar sobre la voluntad política real de los gobernantes, para promover la educación pertinente de los pueblos indígenas. En general, se legisla, se toman decisiones nacionales, se elaboran y ejecutan planes, se firman acuerdos ministeriales, pero se olvida u omite la referencia al tipo de recursos y de educación específica que necesitan los pueblos indígenas. Incluso algunos altos funcionarios públicos opinan, con naturalidad, que la atención escolar pertinente para los

indígenas es un privilegio que no debe dárseles, y que es una forma de dividir al país. El paradigma de una sociedad guatemalteca sin indígenas está siempre presente.

La segunda pregunta a plantear es sobre el poder político de los pueblos indígenas, para apoyar su educación con pertinencia lingüística y cultural. En Guatemala, el poder político de los indígenas en el Congreso es débil, así como también en el Ejecutivo y, por lo tanto, tienen poca incidencia y pocas posibilidades de reorientar efectivamente las políticas étnicas del Ministerio de Educación y del Estado en general. Si esta situación permanece así por largo tiempo, ¿qué otros actores podrían intervenir para reorientar las políticas educativas hacia el reconocimiento positivo de las culturas indígenas en la educación escolar? La respuesta es elusiva. Quizás sea mejor apostar por la conversión de los funcionarios públicos latinos-detentores actuales del poder de decisión en el Estado – desde una mentalidad mono-etnicista a una multi-etnicista y, por tanto, de una concepción ladino-céntrica a una concepción multicultural de la sociedad guatemalteca.

Por último, deberíamos preguntarnos ¿hasta qué grados de la primaria o de la secundaria es necesario llevar la educación con pertinencia lingüística de los pueblos indígenas? También, ¿qué papel en los currículos de los diferentes niveles educativos deberían tener las lenguas y las culturas indígenas? Todos estamos de acuerdo en que ambas deberían ser muy utilizadas en los primeros grados del ciclo de educación fundamental de la primaria, pero a finales de la primaria y a principios de la secundaria, quizás debería combinarse su uso y enseñanza con el de otros idiomas y culturas, sobre todo, de los dominantes en la región y en el continente americano. Pero se requiere de una concepción cultural universal para evitar el aislamiento de la sociedad guatemalteca, y para establecer prioridades en cuanto a conocimiento de otras culturas junto al desarrollo de las culturas indígenas y de la cultura latina, originada en la colonización española. Esta pregunta trae aparejada otra que busca averiguar quién debe decidir sobre esta dosificación, ¿los representantes de los pueblos indígenas o los funcionarios públicos latinos? Hasta ahora, los indígenas han tenido poco o nada que decir sobre su propia educación escolar.

La reforma de la educación secundaria y la perspectiva de género

Carmen Tornaría

En principio parecería paradójico, por lo menos en el caso de Uruguay, plantear el tema de la equidad de género y la educación, porque es éste un país donde, desde hace un siglo por lo menos, los niños y las niñas concurren a una escuela que, con audacia, se proclamó laica, obligatoria y gratuita, abriendo sus puertas a todos y a todas, cualquiera fuera su condición sexual, social, étnica y económica.

Uruguay fue uno de los primeros países de América Latina – y también uno de los primeros en el mundo – en implementar una propuesta educativa que se consideró base esencial para la construcción de la ciudadanía democrática. Es decir que el tema de la equidad y de la igualdad de oportunidades estuvo presente ya en 1877, con la propuesta educativa de José Pedro Varela.

Históricamente, la escuela pública fue por excelencia el espacio de construcción de una concepción ciudadana apoyada en la pluralidad y en el respeto por el diferente, o por la diferencia. Es así que, desde fines del siglo pasado, la escuela pública tomó el rumbo más audaz para trabajar en lo que hoy se está discutiendo a nivel mundial: la convivencia entre diferentes; y lo hizo convocándolos para estar juntos en el espacio educativo y así aprender a vivir armónicamente dentro de las diferencias.

La inteligencia – distribuida por el azar genético de la naturaleza entre los seres humanos – se convierte, desde el punto de vista educativo, en el único elemento de distinción entre quienes se sientan juntos en los bancos de una escuela. No es el color de la piel, no es el sexo, no es el poder económico o social de los padres, ni sus creencias políticas o religiosas, lo que los convierte en mejores o peores, sino los propios talentos desarrollados en un espacio común que no tiene miedo a las diferencias. La ley y la escuela aseguran, entonces, históricamente, desde sus propias propuestas, la equidad ciudadana y proclaman el rechazo a cualquier forma de discriminación.

Sin embargo, la paradoja que constituiría el planteo de un tema ya resuelto en el país, es una paradoja aparente. Al respecto, tenía proyectado comenzar esta exposición mostrando la secuencia de un vídeo, lo cual no fue posible. Se trata una secuencia ilustrativa del tema, que ahora intentaré relatar, ya que no podemos compartirla visualmente. Son simplemente 30 o 40 segundos de un vídeo titulado “La caja de Pandora”, que plantea el tema de la igualdad de oportunidades y de la educación sexista entre los jóvenes. Este vídeo fue realizado por una ONG, la fundación PLEMU, y atravesó, hace unos diez años, el sistema educativo formal. En la secuencia que proyectaba mostrar, se pregunta a un grupo de niños, niñas y jóvenes si votarían a una mujer presidente para que ellos contesten espontáneamente. Vemos allí cómo un niño dice que no lo haría, porque las

mujeres son débiles. Otra niña, de cuatro o cinco años, también dice que no votaría a una mujer presidente y, cuando se le pregunta la causa, manifiesta que no sabe, pero que no lo haría. Otro se pronuncia francamente por no, basándose en la causa de que las mujeres tienen que trabajar en la casa, y agrega que esto es así desde hace millones y millones de años. Una cuarta, más adolescente y un poco más preocupada, expresa: “yo quisiera saber cuándo empezó esto de que debemos hacer cosas distintas”; y el siguiente: “yo creo que las mujeres y los hombres pueden hacer lo mismo, lo que pasa es que no los dejan”. Finalmente, las palabras de la última adolescente, con las cuales concluye también el vídeo son: “a mí me encantaría un mundo mucho más compartido pero, lamentablemente, habría que hacer una campaña para cambiar”.

La secuencia resulta ilustrativa de cómo, a pesar de las leyes, el problema de la equidad de género no está resuelto aún hoy en Uruguay. En nuestro país – como en los países América Latina y en otros que, a lo largo del siglo, desarrollaron la idea de la igualdad de oportunidades en la multiplicidad de diferencias – se ha producido un fenómeno que podría denominarse “de mitificación”. Es decir que la fuerte legislación social – que de por sí constituye una fortaleza del sistema – ha producido un impacto tan intenso en el imaginario colectivo que habría generado tres grandes mitos relacionados, entre otros aspectos, con los problemas de género y de la educación. El primero de ellos se relaciona con la idea de que es posible desarrollarse y crecer económicamente sin producir. El segundo podría denominarse el mito del “poder mágico de la ley”, y consistiría en la creencia de que, si hay un problema hay que construir una ley y, construida la ley, finalizó el problema. El tercero es el de la igualdad ciudadana.

En Uruguay, la propuesta de la escuela pública es una propuesta de igualdad fuerte que funcionó e hizo fomentar la idea de que, efectivamente, éramos iguales. Por lo tanto, el problema de las diferencias entre hombres y mujeres, se convirtió en un fenómeno muy sutil, muy soterrado, como dicen algunas colegas latinoamericanas del movimiento feminista y también colegas de la propia educación. De este modo se dio por descartado que el problema de la discriminación entre hombres y mujeres era propio de otros países de América Latina, pero no de Uruguay.

Durante la “siesta democrática”, las desigualdades permanecieron ocultas o semiocultas en el país, pero también fue durante la interrupción institucional de la década de los 70-80 cuando, dentro del propio movimiento general de recuperación por la democracia, se produjo un esfuerzo bastante espontáneo y colectivo para volver a mirarnos y a mirar al país. Allí se planteó nuevamente el problema de género (que había alcanzado su techo por la década del 50, luego de la promulgación de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer en 1946) y surgieron los temas de la discriminación contra la mujer y de la discriminación dentro del sistema educativo.

En ese momento, comienza a abordarse el tema desde una perspectiva distinta: la del desarrollo con equidad, perspectiva que, en principio puso énfasis en los elementos cuantitativos, y que actualmente ha pasado a integrar los cualitativos para el análisis del proceso de desarrollo con equidad.

En Uruguay y en el conjunto de América Latina, el movimiento de mujeres ha logrado situar el tema de la condición de la mujer no sólo como un problema de números, no sólo como la necesidad de sumar mujeres al mercado de trabajo, a la escuela, al parlamento. Porque el aumento de la participación femenina en estos ámbitos, si bien es una condición necesaria, no resuelve el problema, dado que la diferencia de oportunidades entre hombres y mujeres constituye un problema de relaciones de poder, un problema de género. Por lo tanto, se hizo evidente la necesidad de trabajar otros aspectos para tratar de introducir cambios en esas relaciones desiguales que, aún teniendo buenas leyes, buena participación en el mercado laboral, facilidad de acceso a la educación – incluso mayor en el caso del Uruguay para las mujeres, desde el punto de vista del número y de los resultados, que para los hombres – no resuelve el problema de la desigualdad de oportunidades.

Así comienza un proceso, desde sectores privados, desde las organizaciones no gubernamentales, y también desde el estado, en relación al tema de género. En el sistema educativo, la perspectiva de género se introduce en el impulso reformista. Al respecto, debe señalarse que en el período 1995-2000 se desarrolla en Uruguay un proceso de reforma educativa que alcanza a todo el sistema, con un impulso de altísima velocidad para un país acostumbrado a transitar reformas a velocidades más lentas. Dentro de este proceso de reforma, el tema de género se introduce transversalmente en las diferentes innovaciones.

Fundamentalmente, la reforma implementó una política de género “madre”, que está fuertemente relacionada con la universalización de la educación preescolar. El hecho de que hoy 96.000 niños de los 105.000 de 4 y 5 años – que estaban fuera del espacio de la educación pública – concurren a la escuela, libera a un sector importante y focalizado de mujeres uruguayas, que son las mujeres más pobres – gran parte de ellas jefas de hogar, para poder integrarse al mercado de trabajo, hacerlo más armónicamente si ya están insertas, o, en algunos casos, completar su propia formación que, por embarazo precoz o responsabilidad familiar no compartida, se habría visto cortada.

Otras acciones relacionadas con la política de género implementadas por la reforma educativa son:

- Las escuelas de tiempo completo.
- La eliminación de contenidos sexistas en los manuales y en los textos (hecho que contribuye claramente al cambio cultural y al cambio de mentalidades).
- La gimnasia y la recreación mixtas, por la incidencia en el problema de las relaciones de poder desiguales, y en el manejo y en el reconocimiento del propio cuerpo.
- Los temas de género y de equidad ciudadana introducidos como contenidos curriculares en ciencias de la naturaleza, formación ciudadana (educación cívica) y ciencias

sociales, todo lo cual contribuye, como acción concreta, a una sexualidad informada y responsable.

- Los talleres de género y desarrollo incluidos en la formación de los docentes.
- Los convenios entre las ONGs y el estado vinculados a la condición de la mujer.
- La ruptura del monopolio montevideano para la formación docente (hecho que facilita la incorporación a los estudios terciarios de profesorado de sectores de población que sólo tenían la opción de estudios superiores de magisterio – formación docente para primaria, porque la formación regular para profesorado se realizó, hasta el año 1996, sólo en Montevideo).

El camino hacia la equidad ciudadana constituye una larga marcha poblada de impulsos y frenos desde nuestras propias mentalidades. Cambiar pautas culturales no es sencillo porque implica una compleja estrategia de cambios colectivos y personales, en los que intervienen intereses, afectos, miedos, corajes, acción estatal y acción privada. Comenzar a disfrutar un mundo más compartido en el espacio público y el espacio doméstico quizá sea el motor permanente del desarrollo con equidad. En eso estamos.

La visión de los educadores sobre la reforma de la educación secundaria

Jorge Pavez

En los procesos de reforma educacional llevados a cabo durante la década de los años 90 en América Latina, los profesores y las organizaciones de maestros han sido, en la mayoría de los casos, marginados o sólo convocados para implementar políticas y proyectos definidos sin su participación, y, generalmente, desvinculados de las condiciones y realidades de cada uno de nuestros países – tal como fuera señalado por la Internacional de la Educación, en ocasión de la Cumbre de Presidentes de 1998. Desafortunadamente, en la mayoría de estos procesos, los docentes han sido considerados meros ejecutores y no técnicos capaces de ser interlocutores válidos para la definición de las políticas educativas.

Los discursos oficiales se refieren, con mucha frecuencia, al “problema docente”, tanto por considerar al docente como un insumo bastante costoso, como por percibirlo como integrante de un sector que tiene un discurso supuestamente retardatario, generalmente conservador, que se opone a todo esfuerzo de modernización, y que no está dispuesto, por consiguiente, a asumir procesos de cambio en materia educacional. Este discurso oficial se fundamenta en una visión de las organizaciones docentes como entes corporativistas, preocupados solamente por lo reivindicativo laboral, y no por el interés general de la educación, renuentes, por tanto, al diálogo y a la negociación; entes politizados al extremo y no representativos del sentir supuestamente mayoritario de los profesores.

Parecería que, a partir de esta concepción, se ha ido consolidando la idea de planificar e implementar reformas “a prueba de profesores”, apostando a la eficacia de los recursos tecnológicos, particularmente de aquellos ligados al campo de la informática, lo cual supedita al docente a un papel meramente secundario.

La concepción de la democracia en nuestros países está enmarcada en las relaciones de mercado y, por lo tanto, ligada a las opciones individuales; también la participación se entiende en términos individuales, cerrándose los espacios de opinión y de acción a los sujetos colectivos, llámense éstos sindicatos u organizaciones sociales de la sociedad civil. Se impone, así, un concepto de democracia sostenido en los intereses económicos, más que en los intereses ciudadanos. Por otra parte, desde el discurso de los responsables de las políticas educativas se conciben dos tipos de participación, opuestos y excluyentes: uno, relacionado con los procesos pedagógicos, al interior de los establecimientos educacionales; otro, externo a ellos, relacionado con las políticas educativas. Se considera que el único espacio de participación que deben tener los maestros, como profesionales, es la escuela. En cambio, la participación en la definición y en el control de las políticas no sería tarea o preocupación de esos docentes, sino que corresponde a los técnicos ministeriales, a los políticos, y a quienes detentan el poder, que no son las organizaciones ciudadanas y civiles.

Alcanzar las transformaciones que requiere el sistema educativo, implica superar esta concepción que fragmenta el fenómeno. El sistema educativo en ningún país del mundo es neutro. Está en el ámbito de lo político, de lo social, de lo cultural y de lo ideológico. Es por ello que, para asumir un papel protagónico como profesionales de la educación, los docentes deben participar tanto en el diseño de las políticas, como también en los aspectos propiamente pedagógicos de los centros educativos.

Revisando las propuestas de reforma curricular de enseñanza media que se han implementado en nuestros países, en general se puede deducir que, prácticamente en todas ellas, el eje central del cambio propuesto se relaciona con la modernización, o la adecuación, de la formación que reciben nuestros jóvenes para responder a las necesidades del mundo moderno y de la globalización, aspectos que, sin duda, son importantes, y sobre los cuales hay pleno consenso, pero a los que es necesario sumar la formación del sujeto integral, la formación para la ciudadanía y para la vida en democracia.

Es evidente que la revolución científico – tecnológica ha generado un cambio mundial. Las nuevas tecnologías han reducido los tiempos y los espacios. El conocimiento se incrementa día a día y la capacidad humana de intervención en la naturaleza es cada vez mayor. Este proceso da la impresión de no detenerse, pero los nuevos resultados de la inteligencia y de la creatividad aún no han dado solución a múltiples problemas que afectan a la humanidad. Millones de seres humanos siguen sufriendo y mueren de hambre, afectados por la falta de condiciones de vida elementales. Se acentúan las discriminaciones raciales, de género y de clase. Es decir, la globalización y el avance tecnológico, en manos de un sector de la humanidad, no han generado ni más libertad ni más justicia, ni superación de los profundos desequilibrios sociales y ecológicos.

Si queremos pensar y diseñar un sistema de enseñanza media que responda a las necesidades de la sociedad actual y futura, necesariamente ese sistema debe ser capaz de asumir y de ayudar a resolver tales problemas.

Preocupa, por eso, la forma en que se han estructurado los currículos de la enseñanza secundaria en la mayor parte de las experiencias de reforma en nuestros países. Más allá de los principios generales en que todos podríamos llegar rápidamente a un acuerdo, subyace una forma de entender la educación secundaria, orientada básicamente por una concepción extremadamente economicista, que prioriza la formación de recursos humanos para los procesos productivos, y que apunta más al hombre consumidor que al sujeto integral.

Tenemos el convencimiento de que no se puede pensar y diseñar la educación secundaria para ponerla exclusivamente al servicio de las necesidades y requerimientos del sistema económico. Los liceos en nuestros países deben satisfacer las necesidades de carácter cultural, social, ético y personal. Por lo tanto, es imprescindible considerar a los jóvenes como sujetos sociales que deben incorporarse activamente no sólo a los procesos de crecimiento económico, sino también a la construcción y transformación de la sociedad.

En este sentido, los currículos de enseñanza secundaria deberían articular y equilibrar tres dimensiones. La primera consiste en formar, desde la perspectiva del desarrollo individual, un ser humano integral. La segunda, en desarrollar las competencias necesarias para la inserción efectiva en los procesos productivos. Finalmente, es necesario contemplar la formación en la ciudadanía, para lograr una participación activa de los individuos en la construcción de sociedades verdaderamente democráticas. Por ello, la educación secundaria (tanto en su modalidad científico-humanista, como en la técnico-profesional) debe ser capaz de desarrollar competencias y conocimientos para la incorporación activa y creativa al mundo del trabajo en un contexto mundial de globalización, pero también debe formar ciudadanos críticos, reflexivos, tolerantes y solidarios.

Considerando el estado del desarrollo de nuestras sociedades, no es posible pensar que sólo la enseñanza primaria pueda satisfacer las necesidades educativas de nuestras juventudes para su efectiva inserción en los procesos sociales y productivos, cada vez más exigentes. Por lo tanto, en el diseño de las reformas educativas, el nivel educativo secundario debe ser considerado – al igual que la educación básica – como un derecho de las personas. Esto implica disponer su obligatoriedad y gratuidad, lo cual lleva, a la vez, al problema de la calidad y del necesario fortalecimiento del estado.

Es necesario revisar el concepto de enseñanza básica y replantear el carácter no obligatorio de la enseñanza media. Entender que el acceso y la permanencia en la educación secundaria es un derecho fundamental de todas las personas implica que nuestros estados realicen todos los esfuerzos necesarios en pos de la calidad y de la equidad, para que este nivel educativo esté – en forma gratuita – al alcance de todos nuestros jóvenes. Para ello, es necesario ampliar la cobertura, resolver efectivamente el problema de la deserción escolar, dar solución al problema del trabajo infantil. En este sentido, parece imprescindible evaluar los procesos de descentralización y los privatizadores, que se vienen dando en nuestro continente desde los años 80, y que tienen, como una de sus características centrales, la disminución de la responsabilidad del estado en el financiamiento y la administración de los recursos.

Si efectivamente se quiere lograr una educación democrática y equitativa, son imprescindibles – para asegurar el derecho de todos a la educación – la gratuidad de la educación secundaria pública y su fortalecimiento. Porque es en el liceo público y gratuito donde se establecen las mejores condiciones para generar la comprensión de nuestras sociedades y promover una formación integral verdadera. Estos centros educativos constituyen no sólo espacios de aprendizaje privilegiados, sino, muy especialmente, ámbitos que promueven la convivencia democrática. El liceo público es el lugar donde los jóvenes se forman como ciudadanos democráticos, con capacidad de asumir en la pluralidad, activa y conscientemente, los desafíos de nuestras sociedades. Y es en la definición de estas políticas, en el establecimiento de estos procesos de cambio, donde los profesores tienen una palabra importante que decir.

El papel de la educación privada en la reforma de la educación secundaria

Alicia Romo Román

Dentro del tema “*alternativas de reforma para la educación secundaria*”, enmarcado en los objetivos de equidad y desarrollo para América Latina, los aspectos que refieren a la educación superior privada adquieren gran importancia

Como premisa previa, es necesario comprender que difícilmente podrá alcanzarse el desarrollo, y con él la equidad, si no se promueve la libertad necesaria para acometer proyectos creativos y diversos, que puedan dar satisfacción a los requerimientos y a las demandas de los diversos sectores de cualquier sociedad.

Al respecto, nuestra educación secundaria privada, a pesar de su antigüedad en el país, ha tenido un papel relativamente limitado, por haberse visto frenada por un sistema de intervención del Estado, que ha dificultado gravemente su participación creativa en el proceso de desarrollo.

Para lograr un cambio en la tendencia histórica de la educación chilena en general, hace falta que se liberen las energías – muchas veces dormidas y a veces prisioneras – que puedan dar lugar a una dinámica transformadora y de real contribución para el crecimiento y el desarrollo del país.

En los últimos años, se ha aprobado una nueva reforma de la educación secundaria a través del Decreto Supremo N°220, del 18 de Mayo de 1998, que fija objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios (de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Educación de 1990). Dicho Decreto – de acuerdo a lo establecido en el art.18° de la ley – atiende, mediante el diseño curricular descentralizado, a la flexibilización curricular, modalidad que permite a cada centro educativo fijar sus propios planes y programas de estudio, los cuales deben ajustarse “adecuadamente” a los objetivos fundamentales y a los contenidos mínimos, de carácter obligatorio.

Sin embargo, esta relativa libertad de la educación secundaria privada no es suficiente para producir un cambio cualitativo que permita alcanzar efectivamente los objetivos de desarrollo y de equidad, ya que el sistema central de educación, más allá del diseño curricular descentralizado, ejerce, a través de los objetivos fundamentales y de los contenidos mínimos obligatorios, un control estrecho sobre toda la actividad educacional, control que impide operar con real autonomía, e inhibe cualquier fórmula distinta que pudiera ser eficiente para el desarrollo que la sociedad espera y necesita.

Todavía hoy, en el comienzo del tercer milenio, la sociedad no ha comprendido bien cuál es el camino adecuado para que, liberando capacidad creadora, energías nuevas y recursos, se puedan producir transformaciones verdaderas en la educación del país.

Han transcurrido casi dos siglos desde que en Chile independiente se dieran los primeros pasos en materia de educación y, el mismo lapso desde el inicio de la participación del sector privado. En el comienzo, el sector privado contó con mucha más libertad de la que tuvo después, cuando el sistema se fue organizando y afianzando. (Hasta 1832, los exámenes de los institutos privados se rendían ante sus propias comisiones, y en esa fecha se estableció, a través de un decreto, que dichos exámenes valdrían para seguir una carrera universitaria, sólo si eran rendidos en el Instituto Nacional).

Las ideas importadas desde Europa, empapadas, entre otros, del pensamiento de Rousseau y los enciclopedistas, y determinadas por el modelo napoleónico, hicieron que la concepción del fenómeno educacional estuviera relacionado con un proyecto donde el papel preeminente le correspondía al Estado, como el responsable de programar y proveer la educación y, también, de controlar cualquier acción educativa emprendida por particulares. A partir de estas ideas, ajenas a una verdadera concepción antropológica – que suponían que las buenas intenciones de los gobernantes y de los legisladores constituían elementos suficientes para procurar los cambios que el país necesitaba, las diversas Constituciones fueron definiendo el papel del Estado como centro de la educación. Desde 1813, se fue entregando la responsabilidad del manejo de la acción educativa, acción fundamental para el crecimiento y desarrollo nacional, primero, al Instituto Nacional – al que se le encargó el diseño de un plan de educación nacional – y luego, a partir de su Ley Orgánica de 1842, a la Universidad de Chile – sometiendo a su control los exámenes, tanto de los colegios oficiales, como de los privados. Más tarde, ese control se entregó a diferentes unidades del propio Ministerio de Educación, que lo conservan hasta hoy.

No tuvo ningún peso, para los políticos y legisladores de aquella época, que existieran planteles de educación privada con larga tradición en la educación y experiencia probada, cuerpos que hubiesen podido hacer aportes significativos, como los padres franceses instalados en Valparaíso desde 1834; las monjas inglesas, en 1854; los Salesianos, en 1873; la Compañía de María – llamada “Buena Enseñanza”, en 1886; el colegio “Mac Kay” de Viña del Mar, en 1857, con su interesante proyecto de formación para el comercio; el “Santiago College”, en 1880; o el Liceo Alemán, en 1910.

La falta de recursos para atender las necesidades urgentes de educación, permitieron bajo el gobierno del Presidente Pinto, la instalación de algunos proyectos privados que muy pronto fueron seguidos por otros. Sin embargo, estos proyectos estuvieron sometidos a las regulaciones establecidas por el Estado, debiendo, primero, obtener el reconocimiento de su acción educativa, a través de la validación de sus exámenes, para luego tener que ser rendidos ante comisiones designadas por la autoridad pública. Esta situación de “examinación” – arcaica e ineficiente – se mantuvo hasta avanzada la década de los años 70.

Nunca se consideró el costo de este mecanismo de exámenes, ni el derecho que tenían los colegios a evaluar por sí mismos a su propio alumnado. Los planes y programas con que debían trabajar todos los establecimientos – privados y públicos – eran diseñados centralmente, desde el Ministerio de Educación, y la totalidad del país debía someterse a ellos, sin importar cuáles pudieran ser las necesidades locales o las condiciones en que se desarrollaba el proceso educativo. Es verdad que, en aquellos tiempos, por las concepciones económicas vigentes, resultaba difícil imaginar un proceso de desarrollo que pudiera estar centrado en la iniciativa privada, y fue esta concepción predominante en la sociedad – que respondía a una filosofía estatista y asistencial – la que impidió que los colegios se liberaran de la tutoría asfixiante del Estado.

Se entendía la educación como un derecho abstracto, que no alcanzaba a tener la calidad de bien material, al que debían acceder todos a través de la acción providente del Estado. Nadie pensaba que era necesario hacer un esfuerzo económico personal para tener acceso a ese bien, y, cuando se pagaba por un colegio privado, se buscaba una formación accesoria que, a juicio de la sociedad, justificaba el pago. Se suponía, además, que el Estado constituía la garantía suficiente para que ese derecho operara del modo esperado. Por eso, el control al quehacer educacional privado parecía algo natural en una sociedad para la cual sólo el Estado – único titular del derecho a la educación – podía garantizar la seriedad y la responsabilidad con que operaba, sólo por delegación del mismo Estado, el sector de la educación privada. Ninguna idea sobre el control de calidad – que es el que verdaderamente establece la competencia – hubo en ese pasado, sino que todo se resumió en la fe depositada en el Estado, como tutor y “cautelador” de todo proceso educativo.

Aparentemente, no se creía, o no se aceptaba, que las congregaciones centenarias – grupos “dueños” de los colegios y no “sostenedores”, como todavía hoy se les llama, pues los locales, la infraestructura, la ejecución y administración del proyecto les pertenece – o los proyectos de iniciativa extranjera pudieran ser verdaderamente serios y trabajar adecuadamente en lo suyo, a menos que, sobre ellos, estuviese en forma permanente el “ojo” supervisor del Estado.

Esta falta de visión de la sociedad nacional en materia educativa – que afectó a casi todo el país y afecta todavía hoy a gran parte de las y los chilenos – ha sido una causa determinante del retraso del proceso de desarrollo, ya que ha impedido la generación de energía en diferentes sectores que hubieran podido contribuir eficazmente.

La prolongación de la pobreza material, y la existencia de una grave pobreza espiritual – que impide a muchos asumir en forma directa y personal su destino, y que hace que todo se espere del Estado asistencial – se debe entre otros factores, a la concepción de nuestro sistema de educación. Así como alguna vez se dijo que el pan es el alimento del pueblo (creando con ello una situación mítica, que hizo de ese alimento complementario un elemento esencial, muchas veces convertido en factor político, obligando al Estado a ocuparse de su precio por razones de interés nacional), así también, al no entender la educación como un bien con valor económico (que se adquiere a través del servicio que

prestan diferentes personas o instituciones, por lo cual su adquisición implica un esfuerzo económico personal para costearlo) por no entenderlo así, la sociedad chilena postergó el despegue de un sector básico para la creación de un mejor futuro.

Podemos decir, para ser fieles a la invitación que se nos formuló en este seminario, que hay una influencia del sector privado en la reforma de la educación secundaria y que siempre la hubo; solamente que su relevancia ha sido limitada y relativa desde que el poder de decisión ha estado en manos del Estado a través de las autoridades de educación.

Primero, se contó con el esfuerzo privado para allegar fondos que permitieran cubrir necesidades que el Estado no podía satisfacer. Después, se valoró la calidad de la actuación de muchos planteles privados y se disminuyó el número de controles en sus exámenes. Es evidente que, incluso la relativa flexibilización curricular de la reciente reforma, obedece a la necesidad de ampliar las iniciativas en materia de educación, como único camino de progreso.

Sin embargo, mientras no se reconceptualice – en armonía con las disposiciones de la Constitución de 1980 – el papel que le cabe al Estado en materia de educación, asumiendo cabalmente su papel subsidiario y sus reales funciones de velar por objetivos nacionales trascendentes, no habrá un cambio cualitativo en nuestra educación. Debemos comprender que hay una reserva notable de creatividad y de energía que hoy se pierde, o se usa mínimamente, y que es deber nuestro liberarla y aprovecharla.

El Estado tiene un papel importante que cumplir: debe velar por la unidad nacional, por el sentido de pertenencia, por la estabilidad territorial, y por otros objetivos de carácter nacional, y exigir la presencia de tales objetivos en cualquier tipo de proyecto educacional que se quiera desarrollar en el país. Un organismo autónomo, en el que participen todos los actores del proceso educativo debe fijar objetivos verdaderamente “mínimos”, para ser cumplidos por todos, objetivos que deben ser evaluados por este mismo organismo no más de dos veces durante la educación básica. El mundo universitario por su parte, tiene que ponerse de acuerdo en lo que se requiere como formación media o secundaria, para superar las falencias de la formación actual de los colegios. Asimismo, los establecimientos educacionales, en libertad y autonomía, deben competir por lograr mejores resultados para que sus pupilos y pupilas accedan a la universidad o a los diversos espacios educativos alternativos.

Es necesario dar lugar a la responsabilidad y a la libertad personal, para que la educación sea entendida como un proceso de las personas, en el cual deben participar ellas mismas y sus familias, asumiendo el costo correspondiente. El Estado debería ser subsidiario y atender las necesidades económicas de quienes no pueden costear la educación, mediante su financiamiento completo, o complementario, para lo que sea pertinente.

Por otra parte, los recursos del país son siempre limitados y toda acción educativa tiene un costo, por lo que la participación privada implica un caudal importante de aportes que permiten ampliar la cobertura y liberar recursos para emprender otras acciones.

Liberando a la educación de la tutela limitante del Estado, se podría promover una diversificación de ofertas educativas, acordes con las necesidades y las demandas del mercado, y se podría alcanzar una cobertura adecuada a las necesidades de la sociedad y de la economía. De este modo, los diversos proyectos tendrían carácter regional y serían, a la vez, nacionalmente válidos; explorarían nuevos campos disciplinarios, y resultarían funcionales y eficientes para enseñar a resolver los problemas que el país tiene pendientes y facilitar su apertura hacia el mundo actual.

La rapidez de los cambios tecnológicos, el desarrollo de la investigación, los problemas de contaminación, el creciente urbanismo hacen difícil prever el mundo futuro, por eso hoy, más que nunca, se requiere flexibilidad y rapidez para adaptarse a cambios de importancia, conservando una sólida formación en valores que preserve el sentido de identidad y de pertenencia.

La educación del siglo veintiuno requiere libertad para poder responder a las necesidades de los nuevos tiempos, y el Estado debe facilitar este proceso de cambio y asumir en plenitud su papel subsidiario que, como concepto, es tan antiguo que se remonta a 1749, con Montesquieu.

El papel de los medios de comunicación en la transformación de la educación secundaria

Guiomar Namó de Mello

En Brasil, la reforma de la educación secundaria es de tal magnitud, se propone objetivos tan ambiciosos, que los medios de comunicación aún no han cobrado cabal conciencia de ella, todavía no la han hecho tema de debate propio, tanto para la crítica, como para su difusión, como hubiera sido deseable.

Esta reforma, que se inserta en el ámbito de un proceso mucho más complejo de democratización y reforma del Estado, tiene como marco la nueva Ley de Educación General de 1996, promulgada ocho años después de la Constitución que restaurara el estado de derecho en nuestro país. Esencialmente, la nueva concepción educativa se centra, ahora, en el derecho de aprender y no en la tradicional libertad de enseñar.

Brasil, con sus dimensiones continentales y sus fuertes diversidades y desigualdades, tenía, hasta hace muy poco, una educación básica de solo ocho años que, si bien era obligatoria, no llegaba con su cobertura a toda la población. Actualmente, y como consecuencia de la reforma, la educación secundaria integra la educación básica, la cual comprende la educación infantil o inicial (hasta los 6 años), la enseñanza fundamental, que cubre ocho cursos (de los 7 a los 14 años), y la enseñanza media, nuestra secundaria propiamente dicha (de los 15 a 17 años), cuyo objetivo es completar la formación de los jóvenes con doce años de educación en total.

Posiblemente, no exista un país en el mundo que, como Brasil, haya incorporado en un período tan corto un número tan grande de jóvenes a su sistema secundario. En los últimos años, fueron incorporados más de cinco millones de alumnos en la educación secundaria, con un gasto por alumno de 670 reales (335 dólares americanos) y, también, con el complejo de dificultades derivado de ese incremento. En 1999, teníamos una matrícula total de casi 7.800.000 alumnos entre los 15 y los 17 años. Pero, si bien la matrícula bruta de secundaria es del 74,8%, la matrícula neta – la que efectivamente muestra cuántos alumnos de la edad apropiada están en ella – es bastante baja todavía: alcanza sólo un poco más del 30%. Sin embargo, la cobertura de la población de 15 a 17 años es del 84%, lo que indica que hay, en ese nivel etario, un fuerte rezago, es decir, alumnos que aún están cursando la enseñanza fundamental, obligatoria. Así, la tasa de distorsión edad-grado para el caso de este tramo educativo es aproximadamente del 55%.

En cuanto al currículo, hemos pasado de uno rígido a una formulación curricular flexible, estructurada básicamente por competencias. Si bien se decía que el anterior currículo era flexible, en la realidad estaba estructurado por dos partes rígidas (una nacional y otra de los Estados Federales). El paradigma de competencias permitió dar un nuevo sentido al pacto federativo en el tema curricular, tratando de mantener la unidad nacional en

términos de competencias, y de abordar simultáneamente la diversidad, mediante la flexibilidad en los contenidos, según las diferentes realidades y demandas de los Estados Federales. El Ministerio de Educación propone los grandes lineamientos curriculares nacionales y el Consejo Nacional de Educación los establece, pero las Secretarías de los Estados Federales y de las Municipalidades son las responsables de los planes curriculares específicos.

Uno de los objetivos planteados en la Ley de Educación es la articulación de la educación básica con el mundo del trabajo y con la práctica social. Para lograr efectivamente esta articulación, la competencia fundamental a desarrollar en los estudiantes es la capacidad de seguir aprendiendo, por lo cual la enseñanza media ha sido reconceptualizada, pasando a integrar definitivamente la educación básica. Así, por primera vez en el país, tenemos una educación media que, si bien no tiene carácter obligatorio, integra la formación básica, la formación dirigida a toda la población; una educación que no es terminal especializada, ni preparatoria general, sino que es, al mismo tiempo, una educación de corte general y un ciclo terminal básico, concebido para todos.

Por ley, las competencias a desarrollar en la enseñanza media son la autonomía general, intelectual y ética, el pensamiento crítico, y la comprensión de los significados de las ciencias, de las artes y de las letras. No hay ninguna recomendación específica de contenidos ni de asignaturas, pero sí la recomendación de que la adquisición del conocimiento no sea considerado un fin en sí mismo, sino que se estimule la comprensión de los significados del conocimiento, conjuntamente con el dominio de los principios científicos y tecnológicos que fundamentan los procesos productivos, y el dominio de la lengua como instrumento de comunicación y de acceso al conocimiento (por primera vez, hemos reconocido y conceptualizado el papel de la lengua como vía de organización cognitiva y como instrumento indispensable para el ejercicio de la ciudadanía).

La reforma de la educación secundaria procedió a la separación de la educación profesional de la enseñanza media, las cuales se integraban de modo un tanto confuso. Actualmente, la educación técnico-profesional está concebida como pos-secundaria, y, aunque en algunos casos pueda estar relacionada con la media, los diseños curriculares de ambas son siempre diferentes. A la educación técnico-profesional le corresponde la formación específica en los campos particulares, habiendo quedado en el ámbito de la educación media el desarrollo de capacidades generales, indispensables para la inserción laboral, como la capacidad de comunicación y la comprensión de la nueva economía del conocimiento.

Los principios filosóficos que orientan la reforma conforman tres grandes áreas: un ámbito de la calidad, una política de igualdad, y una ética de autonomía. Estos principios están promoviendo un fuerte debate sobre la identidad de la escuela secundaria y de la educación media, debate de especial pertinencia en países con desigualdades muy fuertes, como es el caso de Brasil.

Los lineamientos curriculares nacionales establecen solamente tres áreas obligatorias (códigos de lenguaje, ciencias humanas y sociales, ciencias naturales, y las tecnologías vinculadas con esos campos), así como las competencias correspondientes a cada una de ellas. Inversamente, no proponen asignaturas ni contenidos específicos. Los diseños curriculares, concebidos en la realidad de los diferentes centros educativos, deben atender, sí, los principios de contextualización y de interdisciplinariedad, y organizarse, de acuerdo con el eje de la autonomía, en base a las diferentes propuestas que emanan de los centros educativos.

En relación al papel que hoy juegan los medios de comunicación en la transformación de la educación secundaria, podría replantearse el antiguo interrogante socrático sobre la virtud, y si es o no posible enseñarla. Según Sócrates, la virtud podría ser objeto de enseñanza solo si ella entra en la categoría de saber, es decir, si no existe separación entre virtud y conocimiento.

Cuando se debatieron los temas filosóficos y pedagógicos, fue este el tema más relevante relacionado con la reforma del sistema secundario. Existen aún importantes problemas de implementación; sabemos que se está en el comienzo, y que recién se ha empezado a involucrar a las escuelas, a los profesores y a diferentes agentes de la sociedad. Pero el tema fundamental, el que compromete todo y va más allá de los aciertos y de las carencias de la implementación, es el de la integración de un país, tan grande y tan diverso como Brasil; en definitiva, es el tema de la formación de los ciudadanos en la solidaridad social. El gran desafío se relaciona, entonces, con alcanzar una educación secundaria que no sólo prepare efectivamente para el trabajo y para el ejercicio de la ciudadanía, sino que también desarrolle los valores de la solidaridad social, indispensables para el logro de la integración nacional.

Los medios de comunicación no han percibido aún que es este el tema más importante a discutir. Tendremos que intentar crear en la sociedad (como lo está haciendo el Ministerio, sobre todo con el examen nacional de conclusión de la educación secundaria, nuestro ENEN) la conciencia de que la ciudadanía es una virtud relacionada con el valor de la solidaridad, y replantearnos el tema de cómo se forma al ciudadano, para que, partiendo de ahí, podamos abordar el problema de cómo enseñar ese valor en la escuela.

Todavía este es un tema que no ha entrado en el debate público, que no lo han abordado la prensa, ni los medios masivos. Contamos, sí, con el modelo de ciudadanía que proponen los empresarios, y con una opinión general estereotipada que adjudica al sistema educativo la tarea de enseñar un conjunto de conocimientos, reglas y normas, generalmente sentidos como aburridos, y a los medios de comunicación la función de entretener, visión que dificulta enormemente la verdadera labor del sistema educativo, por lo cual debemos encontrar los mecanismos de integración de esas dos realidades, lograr que la escuela sea un ámbito que dinamice intereses – y, por qué no, también entretenga, y que los medios de comunicación adquieran conciencia del papel que pueden jugar en la formación de la ciudadanía.

Creo que ahí está el gran tema a debatir porque, aunque trascienda las posibilidades de la reforma del sistema educativo secundario, los logros de esta reforma dependen en gran parte de una nueva concepción acerca del papel que el sistema educativo y los medios de comunicación tienen en la sociedad actual.