

Reflexiones finales y clausura

Reflexiones finales

Paulo Renato Souza

La educación es un proceso profundamente imbricado en el contexto histórico y social por lo que el gran desafío que en la actualidad enfrentan los sistemas educativos de América Latina es dar respuestas satisfactorias a las nuevas demandas sociales. Por lo tanto, un análisis meramente cuantitativo de los avances y de los rezagos resultaría infructuoso: ellos deben ser vistos a la luz del significado que la educación tiene hoy en nuestras sociedades.

Como ya ha señalado Juan Carlos Tedesco, en el pasado se exigía que la educación fuera la transmisora del conocimiento y de la cultura, lo cual, de por sí, constituye una fuerte demanda. Hoy la exigencia ha pasado a ser la educación permanente; o sea, el desarrollo de las capacidades de aprendizaje durante toda la vida. Germán Rama abordó el tema de la globalización. Y en este mundo global, donde los conocimientos caducan prontamente y donde la tecnología está en permanente avance, son necesarios sistemas educativos que preparen a los individuos para el cambio continuo.

Los objetivos de la educación han cambiado. La básica debe formar las capacidades de aprendizaje de los niños y de los jóvenes. La educación pos-secundaria, o de nivel terciario, debe incluir diferentes vertientes técnicas y universitarias, con modalidades presenciales o a distancia, y posibilidades de retorno que permitan la actualización permanente. Esto, que es obvio en relación al mundo laboral, hoy es necesario para la vida en general, para favorecer la integración social y el acceso al consumo.

Para América Latina, este es un desafío enorme, porque se suma a otras demandas – como las de la universalización y las de la calidad – que nuestros países deben enfrentar conjuntamente con aquella. Se produce así ese exceso de demandas, mencionado por Juan Carlos Tedesco, que constituye el desafío mayor que deben enfrentar los sistemas educativos de América Latina. Por una parte, tenemos que expandir y garantizar la universalización del sistema. Este es un objetivo para el cual, hemos venido trabajando desde hace décadas, pero es una tarea que debemos continuar. Por otra parte, actualmente debemos abordar, también, el desafío de crear las condiciones para la educación permanente.

Las dificultades que plantea esta suma de demandas podrían resolverse fijando metas más modestas – y es este uno de los interrogantes que dejó planteado Juan Carlos Tedesco. Sin embargo, no creo que ese sea el camino: nuestros objetivos deben ser alcanzar la universalización y la calidad, así como la implementación de un sistema de educación permanente. Este es el gran desafío, porque el momento histórico – justamente la globalidad, a la que hacíamos referencia – no nos permite metas menores. Por eso, para el caso de Brasil, los objetivos tienen que estar relacionados con los ocho

años de la escuela obligatoria, con la universalización de la educación media ampliando las oportunidades de acceso; con la apertura de una gama variada y flexible de oportunidades de enseñanza pos-secundaria.

Somos conscientes de que en América Latina debemos abordar una situación de partida muy heterogénea. El desafío de la educación en Brasil era, seguramente, el más grande de todos los países de América Latina, no sólo por el tamaño de Brasil, sino también por su heterogeneidad. Los demás países latinoamericanos iniciaron el desarrollo educativo antes que Brasil. Argentina, bajo la orientación de Sarmiento, realizó una gran reforma educativa a partir de los años 1870; en Uruguay ocurrió lo mismo con la reforma educativa iniciada por José Pedro Varela en 1875, y Chile lo hizo algo después.

Pero, en Brasil, la primera universidad se creó en 1930 (en el siglo pasado, solo teníamos algunas escuelas superiores – Medicina, Derecho e Ingeniería – como escuelas aisladas), mientras que la Universidad de Lima fue fundada hace más de 400 años. En 1960 – o sea, hace apenas 40 años – en la población de 15 años y más el analfabetismo afectaba al 40%. Hace 100 años había esclavitud, y los negros – que constituyen gran parte de la población – por definición, eran todos analfabetos. Cuando se discutió la abolición de la esclavitud, una de los temas que se discutió en el Senado fue que el Estado no podía responsabilizarse por la educación de los negros por lo onerosa que ella resultaría.

Cuando, en 1994, el Presidente Fernando Henrique Cardoso se hizo cargo del gobierno, teníamos aún un 11% de los niños fuera de la escuela, y un 17% de analfabetos en la población adulta; tan solo un 50% de los niños concluía los ocho grados de la educación fundamental, y los que la concluían empleaban como promedio 12 años, por lo que egresaban de la escuela con una edad más propia para ingresar al mercado de trabajo que para continuar estudios medios.

Todas estas condicionantes determinaron que la reforma educativa tuviera un fuerte carácter estructural. Se diseñaron políticas y se programaron inversiones con el objetivo de corregir las distorsiones iniciales. Por lo tanto, se trata de una reforma en la que los proyectos, las estrategias y las acciones deben estar relacionados muy equilibradamente para promover un cambio de las estructuras sociales.

Partiendo de este principio, primero nos abocamos a corregir la situación, incluso fiscal, del sistema, para permitir que los Municipios y los Estados Federales se fortalecieran y estuvieran en condiciones de aumentar la oferta educativa. De este modo, el sistema educativo fue logrando mayor capacidad de oferta y, paralelamente, mejorando la calidad. Ruy Berger ya se ha referido al incremento de la matrícula de la educación media, lo cual fue posible por esta concepción de reforma de la cual partimos. La matrícula de la educación media se vio incrementada por haber logrado, primero, el incremento de la matrícula y de los egresos en la enseñanza fundamental.

Cuando en 1994, me despedí de Don Enrique Iglesias en el Banco Interamericano de Desarrollo, para hacerme cargo del Ministerio de Educación de Brasil, él me recomendó

que implementara un plan de “bolsa de escuela”, como ayuda económica para que las familias sin recursos económicos enviaran a los chicos a las escuelas. Pero esta recomendación, de diciembre de 1994, recién ahora pudo ser puesta en marcha. Si lo hubiéramos hecho al principio, seguramente no habríamos logrado alcanzar los objetivos educativos que nos fijamos en ese momento. No los hubiéramos alcanzado porque esta política de distribución de ingresos entre las familias habría chocado con un sistema de remuneraciones docentes sumamente bajo, donde, por ejemplo, los maestros del noreste percibían 15 ó 20 reales al mes, y, actualmente – si bien se dice es muy baja, la bolsa de escuela está fijada en 15 reales por mes, para cada niño que concurre a ella.

Por eso, recién ahora, fue posible implementar el programa de “bolsa de escuela nacional”, que atiende a 10.000.000 de niños, 6.000.000 de familias, con una ayuda mensual para que los niños concurren a la escuela y se mantengan en ella desde los 6 a los 15 años de edad¹⁰⁰. Ahora, sí, estamos en condiciones de que esta política llegue al 100% de los niños, de garantizar su permanencia durante esos ocho años y, también, de promover su éxito (la exigencia de asistencia está fijada en el 85% de las clases). Para nuestro sistema educativo esto es fundamental ya que, partiendo de una situación de extrema heterogeneidad, nos propusimos lograr ciertas condiciones básicas que permitieran a toda la población alcanzar los objetivos generales del sistema educativo.

En cuanto a la reforma de la educación secundaria, sus objetivos se clarifican a la luz del planteo anterior. Por un lado, debemos abordar la universalización, procurando que todos los jóvenes alcancen los 11 ó 12 años de escolaridad. Por otro, y especialmente teniendo en cuenta la preparación para cursar los tres últimos años de la enseñanza media, consolidar la capacidad de aprender.

Esta segunda etapa, la educación media, no puede seguir estando concebida como antesala de la universidad; debe ser conceptualizada y formulada como un nivel de estudios generales, con apertura a diversas oportunidades. Por eso, la educación técnica de Brasil está concebida como pos-secundaria. El joven no tiene que optar a los 15 años de edad, sino que continúa su formación general, al término de la cual estará en condiciones de escoger una carrera terciaria, técnica o universitaria, teniendo, a la vez, posibilidades de retorno y de actualización.

Históricamente la situación de Brasil era la más heterogénea en América Latina, pero también hemos sido capaces de hacerle frente, buscando la vía de la universalización educativa

Nuestra reforma permitió que en seis años hayamos pasado del 89% al 97% de niños en la escuela fundamental, que hayamos aumentado la tasa de culminación del ciclo de un 50% a un 68%, y reducido el tiempo medio de permanencia de 12 a 10 años. De acuerdo a una proyección de la Encuesta de Hogares de 1999, la tasa de analfabetismo se sitúa

¹⁰⁰ El ciclo fundamental abarca ocho grados, desde los 7 a los 14 años de edad. Se estimaron dos años más en atención al rezago en el cumplimiento de los cursos y, por ende, en el egreso.

hoy alrededor del 11%. El año próximo, concluirá la gestión de este gobierno con una tasa de analfabetismo de un dígito, porque logramos retener a los niños en las escuelas evitando la deserción temprana. Sin desmedro del éxito de las campañas de alfabetización, estos resultados responden a los cambios estructurales. Aspiramos a que, con las medidas complementarias que ahora estamos en condiciones de aplicar (como el plan de “bolsa de escuela”), podamos llegar al 100% de alfabetización.

Según los datos de matrícula de enseñanza media en el período que se inicia en 1994, hubo en los tres últimos años una expansión de la enseñanza media de un 67%. Ahora están llegando a este nivel educativo los hijos de las clases media baja y baja. Hasta hace seis años, el 80% de quienes concluían la educación media ingresaba a la universidad, hoy un 40% entra a ella y los demás realizan otras opciones. Esto es consecuencia de la democratización en el acceso a la enseñanza media; del mismo modo, los cambios llevarán a la democratización del acceso a la universidad y a la educación profesional.

Aún hay problemas de calidad que se están intentando superar con un conjunto de estrategias. A modo de ejemplo, hace un mes anuncié la creación de algo muy sencillo, pero dinamizador: el “Día Nacional de la Familia en la Escuela”. Se trata de convocar a los padres para que concurran a la escuela a conversar sobre la educación de sus hijos y, a partir de esas visitas, desarrollar la preocupación de las familias por los resultados educativos.

También es necesario promover el diálogo y el intercambio entre los propios docentes. Los indicadores del sistema de evaluación de la educación básica, han demostrado claramente, en el caso de portugués y de matemática, que los alumnos logran mejores puntajes cuando los docentes se relacionan y dialogan entre sí. También los puntajes mejoran cuando los docentes se preocupan por promover la lectura, por hacer conocer y disfrutar la literatura. Por eso implementaremos, también, un “Día Nacional de la Lectura”. Todas estas estrategias son muy simples y de bajo costo, pero constituyen movilizadores institucionales que redundan en un mejoramiento del desempeño escolar.

En Brasil, existe un famoso programa televisivo de entrevistas, llamado “Roda viva”, donde el entrevistado responde a las preguntas realizadas por un grupo de periodistas. En estos seis años, participé en dos series de este programa. Hace dos o tres años, “Televisión Cultura” decidió que en lugar de periodistas me entrevistaran niños. Debo confesar que fue más difícil con los niños que con los periodistas. La primera pregunta que me hizo una niña de Bahía, negra, de trece años, fue: “Señor Ministro, ¿por qué hay escuelas públicas buenas y escuelas públicas malas?” Ésta es una pregunta brutal porque encierra una verdad.

El poder público da las mismas condiciones para todas las escuelas: los sueldos, los maestros, los libros son los mismos. Otorga los mismos rubros. ¿Por qué, entonces, hay escuelas públicas malas y buenas? (Porque también hay escuelas buenas). ¿Pero qué falta para que todas las escuelas públicas sean buenas? Quizá el interés de los directivos, la gestión, la convocatoria a la familia, la participación de la comunidad.

Sin embargo, es posible hacer buena educación en escuelas públicas. En Carapicuíba, la periferia más pobre de Sao Paulo, los niños de cuarto grado obtuvieron en portugués un promedio por encima de la media de las escuelas privadas. Seguramente es el resultado de la preocupación de la dirección en la gestión de la escuela, de la participación de la comunidad y del empeño pedagógico de los maestros. Y estos logros es necesario comunicarlos y mostrarlos a la comunidad; por ello, en el “Día Nacional de la Familia”, visitaré sólo escuelas públicas buenas: para demostrar que las hay, y hacer ver cómo funcionan

Retomando lo expuesto anteriormente, reitero mi convicción de que no debemos reducir nuestras ambiciones y metas educativas, mi convicción de que debemos seguir en la búsqueda de una mejor educación para nuestros países, de una verdadera educación de calidad, porque creo en su posibilidad y en su logro.

Discurso de clausura

Enrique V. Iglesias

Es para mí motivo de especial complacencia tener esta oportunidad para dirigir a ustedes unas breves palabras con ocasión del cierre de las deliberaciones de este Seminario. El temario abordado por ustedes, con la autoridad de quienes han entregado lo mejor de su intelecto y la pasión de sus actividades profesionales por el progreso de la educación en América Latina y el Caribe, es sin duda de enorme trascendencia para el desarrollo de nuestros países y una gran contribución al debate de una problemática que ha ocupado el interés del Banco desde su misma creación. A este respecto, deseo expresarles con sinceridad que, con ustedes, me siento frente a uno de los grandes temas contemporáneos, en una especie de trance de reexamen, o de reencuentro, con una porfiada realidad histórica social y económica de nuestra región.

La coyuntura económica y social que atraviesan muchos países latinoamericanos nos tiene perplejos. ¿Cómo explicamos que después de más de diez años de duras experiencias y grandes esfuerzos para superar la crisis económica de los ochenta, con la aplicación de rigurosos programas de ajuste y reformas estructurales, el crecimiento económico sea todavía magro y tan inestable, e incapaz de resolver la pobreza, generar el empleo necesario, disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso y, aún más grave, de no ofrecernos perspectivas confiables de una expansión significativa en los próximos años? Buscamos explicaciones y encontramos numerosas causas, pero hay una que ciertamente está detrás de todo este escenario, como es la de un esfuerzo educativo insuficiente. Es cierto que en América Latina se ha hecho un esfuerzo muy grande en este campo. Por ejemplo, la enseñanza primaria ha registrado avances significativos en toda la región. Pero, como ocurrió en esta reunión, se cuestiona la calidad educativa.

Como uruguayo, fui educado en el marco de la enseñanza pública de mi país, que me dio todo lo que pude aprender. Ella fue una enseñanza muy rica. Hice todos mis estudios formales en el Uruguay, y de ellos, siempre he reconocido públicamente que estoy enormemente agradecido de la enseñanza secundaria. Para mí, ella fue muy importante, porque me dio las bases de mi formación ciudadana, profundizó mis valores, me enriqueció humanísticamente y me incentivó a proseguir en mi vida universitaria. Me siento muy reconocido con la educación secundaria porque ella fue de alta calidad.

Era una enseñanza muy buena, pero reducida en cuanto al número de estudiantes. Era una enseñanza para una elite. ¿Cuántos liceos públicos había en Uruguay en esa época? Creo que en Montevideo eran sólo ocho. ¿Y ahora cuántos hay? Sesenta. Es decir, esa enseñanza se ha masificado, y con ello la calidad ha bajado. Esa es una realidad que tenemos que reconocer. Considero que esa masificación de la secundaria es un enorme problema. Y parte del problema es definir cuánto del currículo general debe ser ofrecido por la enseñanza primaria, y cuánto por la enseñanza secundaria, para proseguir luego a

la educación universitaria, o la formación técnica, u otras formas de incorporación y participación en la vida social y económica.

Nuestra enseñanza secundaria era, en el fondo, preuniversitaria. Nos preparaban para la universidad. Ese era el propósito. Creo que allí hay un tema de una enorme importancia, como es la de modernizar esa enseñanza masificada, que gracias a Dios tenemos. Yo creo que allí radica uno de los grandes factores para el avance en nuestra región. ¿Cómo hacer para que esa masificación se corresponda con los nuevos tiempos y con las nuevas demandas, para que la educación siga siendo un medio de transmisión de valores – condición muy importante para construir una ciudadanía responsable en nuestros países – pero que al mismo tiempo adquiriera altos niveles de calidad?

Creo que es allí donde deberíamos afinar nuestra atención. Pienso que en las condiciones de globalización actuales que nos llaman a competir con el resto del mundo – como es la experiencia, por ejemplo, de los países del sudeste asiático – debemos resolver urgentemente las deficiencias de la educación en la región. Las estadísticas nos muestran que la fuerza de trabajo de América Latina, en promedio, tenía en los años setenta una formación educativa de más o menos 3 años, mientras que en los países del sudeste asiático tenía más o menos 4 años. Hoy en América Latina tenemos 7 años, y ellos tienen 12, y de buena calidad. Junto a eso ellos aumentaron enormemente su nivel de ingreso y nos dejaron atrás. Resolvieron en medida significativa los problemas de la pobreza, expandieron las exportaciones al resto del mundo, especialmente aquellas de alto contenido tecnológico.

A nosotros algo nos pasó en todo esto. Reconocemos todo lo positivo de la masificación de la educación, pero pienso que el esfuerzo ahora debe enfatizar su calidad. Ello implica adecuar desde el currículo hasta la infraestructura, para enfrentar estas nuevas realidades. Pienso, asimismo, que en todo ese esfuerzo debemos aprovechar las nuevas tecnologías que están surgiendo, especialmente las tecnologías de la información, que nos ayudarían a acortar los tiempos para ganar esa eficiencia y calidad necesarias en nuestro sistema educativo. Deberíamos comenzar, tal vez, por mejorar la formación de los docentes en aquellas áreas consideradas fundamentales en las condiciones actuales. La gran envergadura de este esfuerzo aconseja la movilización de un gran esfuerzo de cooperación regional.

Con relación al tema de la cooperación regional, considero que es mucho lo que podemos hacer en el plano continental, siendo especialmente oportuna la reunión de Quebec que se realizará dentro de pocas semanas. En este ámbito se podría emprender un gran esfuerzo de acción conjunta, dirigido, por ejemplo, a mejorar substancialmente la calidad de la formación de los docentes, aprovechando lo que ya estamos haciendo entre nosotros, pero ampliando su horizonte mediante un programa ambicioso. Estamos acariciando esta idea con gran interés y nos proponemos tratar de incentivar la sensibilidad de estas reuniones por un tema como el señalado, que es sin duda de importancia fundamental para el futuro de América Latina.

He examinado atentamente las estadísticas que ustedes han manejado en los debates. Se señala que la región va a incrementar su matrícula secundaria en los próximos cinco años en no menos de 5 millones de estudiantes y, si las perspectivas de Brasil se cumplen, hacia el 2010 tendremos no menos de 10 millones de estudiantes secundarios adicionales. Esta es una cifra contundente. Ese es el gran desafío: ¿cómo hacer para mejorar la calidad en el marco de la masificación antes indicada como condición crucial para avanzar hacia la nueva economía, la nueva ciudadanía, el refuerzo de la democracia y la construcción de países modernos?

Estas son las razones que han motivado la organización de este seminario, porque todos sentimos que allí hay un gran tema. El Banco, como ustedes saben, siempre se ha preocupado del tema de la educación. Fuimos el primer organismo financiero multilateral que se ocupó del tema. Felipe Herrera – prestigioso presidente del BID desde 1960 a 1970 – prestó especial atención al tema de la educación, ofreciendo la cooperación técnica y financiera del Banco para el mejoramiento de la educación primaria, secundaria y universitaria. El Banco fue pionero en apoyar el desarrollo científico y tecnológico. El Banco apoyó decididamente a la universidad, contribuyendo no sólo a la construcción de campos universitarios y su mejoramiento, sino también a la investigación. Por allí entró la veta de acción del Banco y después avanzamos en la formación docente, la construcción y equipamiento de laboratorios y bibliotecas. El Banco tuvo así un compromiso con la educación y eso es obra, sobre todo, de Felipe Herrera quien, como profesor universitario, tenía una gran vocación por la educación, la que consideraba un tema fundamental del desarrollo.

El esfuerzo que hay que hacer en los próximos años es de alcance masivo. El gasto en educación está aumentando y me complace enormemente saber de estas iniciativas novedosas que se están aplicando. Hay mucho para innovar. Si pudiéramos movilizar la cooperación regional para mejorar la calidad de los docentes, creo que estaríamos haciendo una gran contribución.

Debemos seguir siendo fieles a la tradición del Banco. No podemos hacer todo, por supuesto, pero lo que podamos hacer en este campo será realizado con gran convicción. Para esos propósitos, este tipo de encuentros al que nos han convocado, esta gratísima presencia en Chile, y el apoyo de la Ministra de Educación de Chile, Mariana Aylwin, y el de todos ustedes, nos reafirma en nuestro compromiso y nos convoca a seguir trabajando en esta gran empresa. La presencia y contribución de todos ustedes hace, por supuesto, mucho más grata la tarea.